

GRUNDGESETZÄNDERUNGEN ZUR "INNEREN SICHERHEIT" SEIT 1967

Eine Untersuchung ihres Inhalts,
ihrer Ursachen und Zwecksetzungen
sowie ihrer Bedeutung im Verfassungssystem
der Bundesrepublik Deutschland

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
am Fachbereich Politische Wissenschaft
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Diplom-Politologe Wilhelm F. Wiegrefe
aus Posen

Berlin 1976

GRUNDGESETZÄNDERUNGEN ZUR "INNEREN SICHERHEIT" SEIT 1967 -

eine Untersuchung ihres Inhalts, ihrer Ursachen
und Zwecksetzungen sowie ihrer Bedeutung
im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
am Fachbereich Politische Wissenschaft
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Diplom-Politologe Wilhelm F. Wiegreffe
aus Posen

Berlin 1976

Referent: Professor Dr. Elmar Altvater

Korreferent: Professor Dr. Wolf-Dieter Narr

Tag der mündlichen Prüfung: 26. August 1976



<u>I N H A L T</u>	<u>Seite</u>
I. Einleitung	9
1. Verfassung und Verfassungsänderung in der Bundesrepublik	9
2. Eingrenzung des Arbeitsthemas	11
3. Untersuchungsschritte	29
II. Der gegenwärtig geltende verfassungsrechtliche Ist-Zustand	35
1. Artikel 10 (Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis) und "G 10"	35
1.1. Der Inhalt des Artikels 10	35
1.2. Das Gesetz zu Artikel 10 ("G 10")	36
1.3. Die Tatbestandsvoraussetzungen der Überwachung	37
1.4. Die überwachenden Behörden und anordnenden Dienststellen	39
1.5. Die politische Kontrolle der Überwachungen	40
1.6. Regierungsentwurf zur Änderung des "G 10"	42
2. Artikel 11 II GG - Einschränkung der Freizügigkeit	43
2.1. Inhalt und verfassungsrechtliche Notwendigkeit	43
2.2. Die neuen verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der Exekutive nach Artikel 11 II GG	44
3. Artikel 91 und 87 a IV GG - Einsatz von Bundesgrenzschutz und Bundeswehr im inneren Notstand	46
3.1. Einsatz des Bundesgrenzschutzes nach Art. 91 GG	46
3.1.1. Einsatzvoraussetzungen	46
3.1.2. Entscheidung über den Einsatz	48
3.2. Einsatz der Bundeswehr nach Artikel 87 a IV GG	49
3.2.1. Einsatzvoraussetzungen	49
3.2.2. Der Bürgerkrieg als Einsatzschwelle	50
3.2.3. Die abschließende Regelung des Inneneinsatzes der Streitkräfte durch das Grundgesetz	51
3.2.4. Der Einsatz der Streitkräfte als "ultima ratio" - politische Begründungen	52
3.2.5. Die Funktionen der Streitkräfte beim bewaffneten Einsatz im Innern	54
3.2.6. Formelle Einsatzvoraussetzungen und politische Kontrolle	55

4. Artikel 35 II GG und die Neufassung des Bundesgrenzschutzgesetzes (BGSG)	57
4.1. Inhalt der Grundgesetzänderung	57
4.2. Zur verfassungsrechtlichen Notwendigkeit der GG-Änderung	57
4.3. Zur Auslegung des Art. 35 II GG bzw. § 9 Abs. 1 Ziff. 1 BGSG n.F.	58
4.4. Einsatz des BGS nach den Länderpolizeigesetzen	59
4.5. Anforderung des BGS und Entscheidung über seinen Einsatz im Innern	60
5. Exkurs: Zur Frage des Streikeinsatzes der Bundeswehr, des Bundesgrenzschutzes und der Bereitschaftspolizeien	61
5.1. Zur Auslegung der Arbeitskampfschutzklausel des Art. 9 III, Satz 1 GG	61
5.1.1. Der gewerkschaftliche und der nicht-gewerkschaftliche (spontane) Streik	61
5.1.2. Der politische Streik	62
5.2. Die doppelte verfassungsrechtliche Sicherung des Streiks	62
5.3. Artikel 35 II GG und Streikeinsatz des BGS	63
6. Artikel 73 Nr. 10 und 87 I Satz 2 GG und das Verfassungsschutzänderungsgesetz (VerfSchÄndG)	64
6.1. Aufgabenerweiterung für den Verfassungsschutz	64
6.2. Inhalt und Auslegung des Art. 73 Nr. 10 GG	65
6.3. Die politische Diskussion im Rechtsausschuß des Bundestages	66
6.4. Einfügung der geänderten Artikel in die Grundgesetzsystematik	67
6.5. Klarstellung alter Kompetenzen im Verfassungsschutzänderungsgesetz	68
III. Die Notwendigkeit der Grundgesetzänderungen und Gesetze zur inneren Sicherheit aus der Sicht der politischen Institutionen	69
1. "Schröder-Entwurf" der Notstandsverfassung (1960)	69
2. "Höcherl-Entwurf" der Notstandsverfassung 1. Beratung (1963)	73
3. "Rechtsausschuß-Entwurf" der Notstandsverfassung (2. Beratung, 1965)	76
4. "Rechtsausschuß-Entwurf" der Notstandsverfassung (3. Beratung, 1965)	79
5. Artikel 10 GG und "G 10" im Bundestag (1965)	82

	<u>Seite</u>
6. "Lücke-Entwurf", "Benda-Entwurf" und "Rechtsaus- schuß-Entwurf" (1967 und 1968)	84
7. Die "Hearings" zur Notstandsverfassung	91
8. Artikel 35 II GG und Bundesgrenzschutzgesetz im Bundestag	99
9. Artikel 73 Nr. 10 und 87 I Satz 2 GG und das Verfassungsschutzänderungsgesetz im Bundestag	101
IV. Die Grundgesetzänderungen zur inneren Sicherheit und der nationale und internationale politisch- ökonomische Krisenzusammenhang	104
1. Vorbemerkungen zur Vorgehensweise	104
2. Die internationale politisch-ökonomische Krisen- entwicklung des Kapitals seit dem zweiten Weltkrieg	106
3. Die Widerspruchsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945	108
3.1. Kapital und Arbeit	108
3.2. Die Krisen in gesellschaftlichen Teilbereichen	114
4. Die gegenwärtige internationale Lage des Kapitalis- mus, ihre Rückwirkung auf die innergesellschaft- liche Widerspruchsentwicklung und die Stabilitäts- politik der bürgerlichen Staatsapparate	118
5. Grundgesetzänderungen und Gesetze zur inneren Sicherheit als prophylaktische Absicherung für den Fall des Scheiterns der westdeutschen Stabilitätspolitik	121
V. Die Grundgesetzänderungen zur inneren Sicherheit seit 1967 im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland	122
1. Zusammenfassende Darstellung des III. Ab- schnitts (Zur Notwendigkeit der Grundgesetz- änderungen aus der Sicht der politischen Institutionen). Die wichtigsten Argumente	122
1.1. Rechtsstaat, Notverordnungsrecht und Alliierte Vorbehaltsrechte	122
1.2. Stabilität im Innern als Teil der Abschrek- kungsstrategie nach außen	123
1.3. Die spezifische gefährdete Lage der Bundes- republik an der Nahtstelle zwischen West und Ost	124
1.4. Der Perfektionismus des Grundgesetzes	125
2. Zur verfassungsrechtlichen und politischen Kritik an den Verfassungsänderungen	126
2.1. Kritik und Würdigung: Artikel 10 GG	127
2.2. Kritik und Würdigung: Artikel 11 GG	131
2.3. Kritik und Würdigung: Artikel 87 a IV, 91 und 35 II GG	132

	Seite
3. Notstandsregelungen in vergleichbaren Staaten	138
4. Zur "Rechtsstaatlichkeit" der Notstandsgesetze	140
4.1. Ausnahmerecht und Recht der Normallage	140
4.2. Der Widerspruch zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeitserfordernis	141
5. Zur Frage der Praktikabilität der Verfassungsänderungen und Gesetze zur inneren Sicherheit	144
5.1. Vorbemerkungen	144
5.2. Subjektiver Faktor und staatliche Repression	147
5.2.1. Die Rollenverschiebung zugunsten des Bundesgrenzschutzes im Repressions- konzept	147
5.2.2. Staatsmacht - Repressionsadressat - Bevölkerung	153
5.3. Der strukturelle Faktor als Begrenzung staatlicher Befriedungspolitik	155
6. Verfassung, Verfassungsänderung und Sicherheits- gesetze in der Bundesrepublik	159
6.1. Die historischen Determinanten des Grundgesetzes	159
6.2. Das Konzept der "streitbaren Demokratie": "Verfassungsschutz als Verfassungsaufgabe"	162
6.2.1. Die Elemente des Verfassungsschutzes im Grundgesetz von 1949	163
6.2.2. Kontinuität der Verfassungsentwicklung und Grundgesetzänderungen zur inneren Sicherheit	166
6.2.3. Das Grundgesetz als Krisenverfassung	167
6.3. Parlamentarischer Rat und Notstandsregelung	168
6.4. Deutsche Rechts- und Verfassungstradition, Grundgesetzperfektionismus und Änderung des Grundgesetzes	171
6.5. Die politischen Funktionen der Grundge- setzänderung	174
6.5.1. Alarmierung und Politisierung	174
6.5.2. Legitimationsfunktion	175
6.5.3. Integrationsfunktion	177
7. Das politische System in der Bundesrepublik und die Verfassungsänderungen zur inneren Sicherheit	178
7.1. Innere Sicherheit und Kapitalinteresse	178
7.2. Staatsapparat, innere Sicherheit, Interesse	182
7.2.1. Parteienstreit und -einigkeit um die Notstandsverfassung	183

	<u>Seite</u>
7.2.2. Die Innenministerkonferenz (IMK) als Schaltstelle der "Allparteien- Koalition für innere Sicherheit"	187
7.2.3. Langfristige Planung der Sicherheits- gesetze und "Baader/Meinhof-Effekt"	190
7.2.4. Ausbau der Repressionsgewalt als Legitimations- und Reputationsquelle	192
8. Genuines Eigeninteresse des Staatsapparates an den Grundgesetzänderungen und Gesetzen zur inne- ren Sicherheit - Subjektives Staatsinteresse - objektives Kapitalinteresse	194
9. Rechtsstaat - Verfassung - Gesetz	197
9.1. Gesetz und Krise: Das Maßnahmegesetz	197
9.2. Rechtsstaatlichkeit, Legalität und Repressionsgesetze	200
9.3. Parlamentarisch-demokratischer Rechtsstaat, staatlicher Gewaltapparat und die "Waffe des Rechts"	203
9.4. Zur Frage des Klassencharakters der Re- pressionsgesetze - die Dialektik von Form und Inhalt des bürgerlichen Staates	205
9.5. "Geist und Sinn" des Grundgesetzes und Verfassungsentwicklung in der BRD - die Notwendigkeit der Ambivalenz	208
9.6. Verrechtlichung - Entrechtlichung. Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft in der Bundesrepublik und die Verfassungs- änderungen zur inneren Sicherheit	214
Anmerkungen	218
Literaturverzeichnis	253
Lebenslauf	261

Für kritischen Rat danke ich Professor Dr. Elmar Alt-
vater, der diese Arbeit betreut hat, sowie Dr. Johan-
nes Borger.

W.W.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

I. EINLEITUNG

1. Verfassung und Verfassungsänderung in der Bundesrepublik

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist seit seiner Verkündung im Jahre 1949 insgesamt einunddreißigmal geändert worden. Die Änderungen eins bis vierzehn erfolgten zwischen 1951 und 1965 - in einem Zeitraum von vierzehn Jahren. Für die folgenden siebzehn Änderungen aber brauchte es nur einen Zeitraum von fünf Jahren (1967 bis 1972). Die durchschnittliche Änderungsquote ist damit im Vergleich beider Zeiträume um mehr als dreihundert Prozent angestiegen. Damit jedoch nicht genug: es gab politisch ernst zu nehmende Kräfte, die einer "Totalrevision" des Grundgesetzes das Wort redeten (1).

Wenn auch die reine Quantifizierung noch nichts über die inhaltliche Qualität der Verfassungsänderungen auszusagen vermag, so weisen die Zahlen doch auf Bewegungen im sozio-politischen Gesamtgefüge hin, die den Gesetzgeber veranlaßt haben müssen, das Grundnormensystem - trotz der Änderungserschwernisse des Artikels 79 GG - seit 1967 immer rascher neuen Erfordernissen anzupassen.

Geschriebene Verfassungen sind ihrem Wesen nach auf Dauer angelegte Rechtskodifikationen, die in der Hauptsache die Form politischer Herrschaftsausübung bestimmen. Sie enthalten Aussagen sowohl über den Aufbau des Staates und der Verteilung politischer Gewalt als auch über die rechtliche Stellung staatlicher - und relevanter nichtstaatlicher - Institutionen im politischen Gesamtzusammenhang. Die Formen politischer Willensbildung sind ebenso festgelegt wie die Aufteilung der Steuern. Schließlich enthält die bürgerliche Staatsverfassung als eines ihrer wesentlichsten Merkmale die Abgrenzung der privaten von der öffentlichen Sphäre in Form formaler Grund- und Menschenrechte und rechtliche Vorkehrungen zur Sicherung des politischen Systems gegen Angriffe von außen und innen.

Der Inhalt einer Staatsverfassung ist in der Regel das Ergebnis von Interessenstreit und Kompromiß der - zum Zeitpunkt

der Verfassungsberatungen - politischen relevanten Kräfte, die ihrer politischen und gesellschaftlichen Existenz mit der Verfassung zu "Daten" und "Spielregeln" verhelfen, in deren Rahmen sich sowohl der Staat als auch die Gesellschaft mit den ihnen je zugeschriebenen Funktionen zu entfalten vermögen; Spielregeln und Daten, in deren Rahmen und mit deren Hilfe sich "gesellschaftliche" und "politische" Widersprüche sowohl austragen als auch ausgleichen lassen.

Die Dynamik der nationalen und internationalen soziopolitischen Entwicklung kann jedoch bestimmte politische Forderungen erzeugen und objektive Notwendigkeiten schaffen, die im Rahmen der einmal festgelegten politischen Spielregeln und Daten nicht zu verwirklichen sind.

Diese Forderungen und Notwendigkeiten können unter Umständen Änderungen und Ergänzungen erzwingen. Handelt es sich bei solchen Änderungen und Ergänzungen der Verfassung um besonders brisante Inhalte - und brisant ist der Inhalt in der Regel vor allem dann, wenn das Verhältnis von Staat und Bürger, wenn die Freiheitsrechte des Bürgers gegenüber dem Staat betroffen sind - dann können die stattfindenden Debatten und Kämpfe um die Änderung der Verfassung und deren Ausgang Aufschluß geben sowohl über Form und Inhalt des politischen Systems, in dem die Verfassungskonflikte ausgetragen werden als auch über die Kräfteverhältnisse der relevanten Gruppen dieses Systems.

Bei den in dieser Arbeit analysierten Grundgesetzänderungen zur inneren Sicherheit handelt es sich um derartige Inhalte, deren Brisanz in der verfassungsrechtlichen Verstärkung und Absicherung staatlicher Gewalt gegenüber Störern von "Sicherheit und Ordnung" (Art. 35 II GG) bzw. "zum Schutze" oder "zur Abwehr einer drohenden Gefahr" für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes liegt (Art. 10, 11, 73 Nr. 10, 87 a IV und 91 GG).

Die verfassungsrechtliche Stärkung und Absicherung staatlicher Gewalt beinhaltet unter bestimmten Voraussetzungen zu-

gleich auch immer den verfassungsrechtlich zulässigen gewalt-samen Staatseingriff in die Freiheitssphäre der Bürger.

Wenn sich die politisch relevanten Kräfte in der Bundesrepublik Deutschland seit dem Jahre 1967 mehrmals auf spektakuläre Änderungen des Grundgesetzes in seinen Bestimmungen zur Regelung der inneren Sicherheit des politischen Systems geeinigt haben, Änderungen, die die Freiheitssphäre des Bürgers aktuell und potentiell entschieden beschneiden können, muß nach den soziopolitischen Veränderungen gefragt werden, die eine Änderung des ursprünglichen Verfassungskonsensus subjektiv als notwendig und objektiv als möglich haben erscheinen lassen.

Ferner ist zu fragen nach dem neuen verfassungsrechtlichen Ist-Zustand - nach Änderung und Einfügung der betreffenden Artikel des Grundgesetzes. Ob die mit den Verfassungsänderungen intendierten politischen Zwecksetzungen sich in der Verfassungswirklichkeit erfüllen können, ist ebenso zu prüfen wie die Qualität und Bedeutung der neuen Verfassungsrechtssätze im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, das sich nicht begrenzen läßt auf die geschriebene Verfassung, sondern sich auf den soziopolitischen Gesamtzusammenhang erstreckt.

Bevor jedoch diese Fragestellungen näher erläutert werden, ist die Wahl des Themas zu begründen.

2. Eingrenzung des Arbeitsthemas

Ein Überblick über die Verfassungsänderungen seit 1949 zeigt, daß das politische Gewicht der einzelnen Änderungsgesetze erheblich differiert. Nicht jede beliebige Grundgesetzänderung kann deshalb Untersuchungsgegenstand einer Arbeit sein, die sich zum Ziel gesetzt hat, Zustand und Prozeß des politischen Systems in der Bundesrepublik anhand der Wandlungen des Grundnormenkatalogs zu beleuchten.

Für den Untersuchungszweck weniger relevant sind deshalb Änderungen wie z. B. das 29. und 30. Gesetz zur Änderung des

Grundgesetzes (2). Hier werden die Gesetzgebung über Lebensmittel, Futtermittel, Saat- und Pflanzengut, Pflanzen- und Tierschutz etc. (29. Änderung) bzw. die Gesetzgebung über die Abfallbeseitigung, Luftreinerhaltung und Lärmbekämpfung (30. Änderung) dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung zugeschlagen. Die aufgeführten Sachgebiete werden damit aus der Alleinzuständigkeit der Bundesländer herausgenommen. Der Bund erhält eine formell gleiche Kompetenz der Gesetzgebung in dieser Materie. - Diese verfassungsrechtlichen Kompetenzregelungen spielen sich jedoch erstens allein zwischen den verfassungsrechtlichen Institutionen Bund und Ländern ab, tangieren also - zumindest formell - nicht das Verhältnis zwischen öffentlicher Gewalt und privaten Freiheitsrechten; zweitens aber und ungleich wichtiger ist die Tatsache, daß die Inhalte der Grundgesetzänderungen: die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelungen zur Herstellung von Wettbewerbsgleichheit und gleicher Lebensbedingungen, "von der Natur der Sache" her gerechtfertigt und verwaltungstechnisch geboten erscheinen.

Grundgesetzänderungen dieser Art stellen den größten Teil der von 1949 bis 1965 erfolgten Novellierungen. Politisch gravierend sind in diesem Zeitraum allein die Einführung der Wehrartikel und die Änderung der Finanzverfassung.

Im - hier behandelten - Zeitraum zwischen 1967 und 1972 jedoch wandelt sich das Bild: neben verwaltungstechnisch gebotenen Kompetenzregelungen der oben angeführten Art kommt es zu einer ganz massiven Reorganisation politischer Gewalt im staatlichen Herrschaftsapparat.

Die Bundesregierung - und mit ihr die zentrale Exekutive - erhält Eingriffsbefugnisse im staatlichen und gesellschaftlichen Bereich von Qualität und Ausmaß, wie sie bis dahin unbekannt waren.

Diese staatlichen Interventionsgesetze sind als Krisengesetze konzipiert und auch nur als solche zu begreifen. Sie lassen sich unterteilen in Gesetze zur Regulierung ökonomischer und

solche zur Regulierung politischer Krisen.

Die Gesetze 15, 20 und 21 "zur Änderung des Grundgesetzes" (3) bilden die verfassungsrechtliche Grundlage für das "Stabilitätsgesetz" (4), das "Haushaltsgrundsätzegesetz" (5) und das Finanzreformgesetz (6).

Diese Gesetze verändern grundlegend die Funktion staatlicher Haushalts- und Fiskalpolitik. Beide Bereiche werden instrumentalisiert für eine zentralstaatliche ökonomische Krisenregulierung unter dem Namen "Konjunkturpolitik", welcher sich Länder und Gemeinden nolens volens zu unterwerfen haben (7).

Vor allem das "Stabilitätsgesetz" verschiebt das gesamtstaatliche Herrschaftsgefüge, in dem die wirtschafts- und haushaltspolitische Entscheidungskompetenz eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt, auf zwei Ebenen: erstens, von den Ländern auf den Bund und zweitens, vom Bundestag zur Bundesregierung.

Durch die verfassungsrechtliche Verankerung des volkswirtschaftlichen Begriffs "gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht" (8), dessen Gefährdung die Bundesregierung zur Anwendung des reichhaltigen Instrumentariums berechtigt, ist die Grundlage gelegt worden für eine Interventions-Dauerermächtigung der Bundesregierung. Denn die Definition dieses Terminus' - in § 1 des Stabilitätsgesetzes niedergelegt -: Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum, bezeichnet das, was Nationalökonomien das "magische Viereck" nennen. "Magisch" deshalb, weil sich keines dieser vier Ziele erfüllen läßt, ohne daß gleichzeitig andere dieser Ziele Schaden nehmen, ein "gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht" deshalb immer nur ausnahmsweise - und dann im besten Falle annähernd - erreichbar ist. Die Bundesregierung kann demnach ein Ungleichgewicht jederzeit zu Recht behaupten.

Das "Stabilitätsgesetz" und seine verfassungsrechtliche Grundlage beschneiden mit der Zentralisation wirtschaftspolitischer Gewalt bei der Bundesregierung zugleich die wirtschaftspolitische Handlungsfreiheit der Bundesländer, der Gemeinden und Gemeindeverbände, die in ihrer Haushalts- und Finanzwirtschaft

an die konjunkturpolitische Kette der Bundesregierung gelegt werden.

Ähnlich schwere Kompetenzeinbußen erfährt der Bundesgesetzgeber. Zwar wird sein formelles Recht, das Haushaltsgesetz zu verabschieden - die oft besungene "Stunde des Parlaments" (die es allerdings im damit gemeinten Sinne auch schon vorher nicht gegeben hat) - nicht beschnitten. Tatsächlich aber erliegt er nicht nur - wie schon zuvor - dem Druck der von Bundesregierung und Ministerialbürokratie vorgegebenen Daten, sondern findet sich zudem noch eingezwängt in das Prokrustesbett der im Stabilitätsgesetz vorgeschriebenen "mehrjährigen Finanzplanung" (9), die ohne Mitwirkung der Volksvertretung vom Bundesminister der Finanzen erstellt und durch die Bundesregierung vorgelegt wird (10).

Das Stabilitätsgesetz ist ein Krisengesetz in doppeltem Sinne. Es ist verabschiedet worden in der ersten schweren Rezession, die die Bundesrepublik Deutschland erlebte: 1966/67. Und es wurde geschaffen zur Überwindung dieser Rezession und zur Verhinderung künftig möglicher Wirtschaftskrisen. Man hat es zu Recht das "Notstandsgesetz für die Wirtschaft" genannt (11), denn es eröffnet der Exekutiven einen Katalog bis dahin nicht gekannter, weitgehender Eingriffsbefugnisse für den Bereich der Ökonomie (12).

Krisenmaßnahmen aufgrund dieser Eingriffsbefugnisse müssen schnell und überraschend ergriffen werden, sollen sie die ihnen zuge dachte Wirkung zeitigen. Eine gründliche Kontrolle durch die Volksvertretung würde zu viel Zeit in Anspruch nehmen und daher dem Zweck der Sache zuwiderlaufen.

Es entspricht daher der inneren Rationalität dieses Gesetzes als Krisengesetz, daß die parlamentarische Kontrolle seiner Anwendung weitgehend entfällt und der Exekutiven mit ihm eine relativ frei verfügbare Ressource wirtschaftspolitischer Gewalt zuwächst.

Verfassungsänderungen als Grundlage der Verabschiedung von Gesetzen zur "Regulierung" bzw. vorbeugenden Verhinderung ökonomischer Krisen und die damit erfolgte Zentralisation wirtschaftspolitischer Gewalt bei der Bundesregierung - das ist die eine Seite der Reorganisation im staatlichen Herrschaftsgefüge.

Auf der anderen Seite finden sich Verfassungsänderungen, die ungleich gravierender - und wenn man will - "politischer" sind als die oben behandelten. Diese Verfassungsänderungen wurden verabschiedet, um die rechtlichen Voraussetzungen zur "Regulierung" bzw. vorbeugenden Verhinderung oder auch Überwindung politischer Krisen zu schaffen.

Zu nennen sind die Einfügung der Notstandsverfassung ins Grundgesetz (13) und die Verfassungsänderungen zur "inneren Sicherheit" von 1972 (14).

Notstandsverfassung und die Verfassungsänderungen zur "inneren Sicherheit" sowie die auf ihrer Grundlage fußende einfache Gesetzgebung bilden die Materie, an der in dieser Arbeit beispielhaft Zustand und Prozeß des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland dargestellt werden soll.

Auch diese Grundgesetzänderungen bringen einen Zuwachs an Eingriffsbefugnissen der Zentralgewalt in einem Ausmaß, das die Frage nach den Ursachen, Anlässen, Intentionen und der Praktikabilität dieser Gesetze geradezu provoziert.

Die Frage, weshalb die Untersuchungsbeispiele aus der Zeit nach 1967 gewählt worden sind, ist schnell beantwortet. Eingangs wurde bereits darauf hingewiesen, daß eine quantitativ enorme Zunahme der Verfassungsänderungen seit 1967 zu verzeichnen ist und daß dieses Phänomen ein mögliches Indiz darstellt für Bewegungen im soziopolitischen Gesamtgefüge.

Darüber hinaus gibt die erste schwerere Wirtschaftskrise der Bundesrepublik in den Jahren 1966/67 begründeten Anlaß zu der Vermutung, diese habe einen Einfluß gehabt nicht nur auf die

Gesetzgebung zur Regulierung ökonomischer, sondern auch auf die zur Regulierung politischer Krisen.

Schließlich wurde die Verfassungsperiode seit 1967 gewählt aus dem ganz banalen Grunde, weil in der vorausgegangenen Zeit keine Verfassungsänderungen zur politischen Krisenregulierung stattgefunden haben. Erst dann, wenn eine Gesellschaft in Bewegung geraten ist, pflegt auch das Rechts- und Verfassungssystem sich in gravierender Weise zu wandeln. Dies war bis zum Ende der Rekonstruktionsperiode (15) im Zeichen nahezu ununterbrochenen Anstiegs wirtschaftlicher Zuwachsraten und des - auch daraus resultierenden - sozialen Friedens nicht der Fall. Erst mit dem Einbruch der Rezession in den Traum vom ewigen Wachstum und vom "Wohlstand für alle" (16) brach auch die scheinbar so dicke Decke des sozialen Friedens. "Rote Fahnen an der Ruhr", Anwachsen des Rechtsradikalismus (NPD), Beginn der Studentenbewegung, mit ihr die "Wiederentdeckung" des Marxismus und die Septemberstreiks von 1969 - all diese Stichwörter mögen Hinweise dafür sein, daß auch die Gesellschaft der Bundesrepublik Anschluß fand an die in aller Welt (nicht nur der westlichen) stattfindende "Aufkündigung des sozialen Friedens" (17). Auf sehr vermittelte Weise - wie, das wird die vorliegende Arbeit zu zeigen versuchen - hat schließlich diese neue Gesamtlage ihren Ausdruck auch im Rechts- und Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland gefunden.

Die Veränderungen im Verfassungsrecht sind selbstverständlich nur ein Segment aus der Vielzahl der Veränderungen, die seit 1967 stattgefunden haben. Wenn sich die vorliegende Arbeit auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen für den Einsatz des staatlichen Repressionsapparates durch die Exekutive beschränkt, so soll das keinesfalls die Bedeutung der sonst noch erfolgten rechtlichen und außerrechtlichen Schritte in Frage stellen, die auf dem Gebiet der "inneren Sicherheit" unternommen worden sind. Ohne formelle Änderung der Verfassung änderte sich in dieser Zeit die materielle Verfassungslage erheblich. Auf dem Wege der "einfachen Gesetzgebung" wurden so schwer-

wiegende Gesetze verabschiedet wie die Haftrechtsnovelle von 1972, die den Haftgrund der Wiederholungsgefahr ("Vorbeugehaft") wieder einführt und die Novelle zum Strafverfahrensrecht vom Januar 1975 mit ihren vielen verschärfenden Einzelbestimmungen (18).

An dem umfangreichen Katalog der einfachen Gesetzgebung ist deutlich erkennbar, wie unzureichend der alleinige Blick aufs Grundgesetz ist, sofern man die wirkliche Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland erkennen will. - Mehr noch: unterhalb der Ebene von Verfassungsrecht und einfachem Gesetzesrecht findet sich das weite Feld der Verordnungen und Erlasse, mit deren Hilfe Ministerial- und sonstige Verwaltungsbürokratie die bestehende Rechtslage soweit "ausschöpfen" und "anwenden", wie es in der jeweiligen politischen Lage opportun erscheint. Nicht selten interpretiert der Erlaß oder die Rechtsverordnung die eigentliche Rechtslage durch Überdehnung "contra legem", ja sogar "contra constitutionem" und schafft so subkutan - oft auch noch unterhalb der Ebene der Justitiabilität - eine "verfassungswidrige Verwaltungspraxis". Der "Radikalen-Erlaß" mit seinen Nachfolge-Erlassen in einzelnen Bundesländern und in wichtigen Institutionen des politischen Systems ("Unvereinbarkeitsbeschlüsse" in Parteien, Gewerkschaften und Kirchen) ist das bekannteste Beispiel für eine Praxis, die einerseits bestehendes Recht bis zur Verfassungswidrigkeit überdehnt - und damit genau das in i h r e m Sinne macht, was sie den "Verfassungsfeinden" vorwirft: Mißbrauch der Rechte durch Ausschöpfung - und die andererseits sogar unterhalb der Ebene von Erlassen und Rechtsverordnungen Berufsverbote für politisch Mißliebige mit oft allzu durchsichtigen Vorwänden wie mangelnde Qualifikation, knappe Finanzen, nicht vorhandener Bedarf usw., verhängt. Auf diese Weise kann sich die Behörde - im Gegensatz zur Praxis des offenen Nennens politischer Gründe für die Nicht-Einstellung - die Scherereien mit Arbeits- und Verwaltungsgerichten sparen. Hier wird der Rechtsstaat nicht einmal mehr bemäntelt. Hier herrscht Willkür (19).

Damit aber immer noch nicht genug: um das ganze Ausmaß dessen zu erkennen, was in der hier behandelten Periode zur Festigung der "inneren Sicherheit" seitens des Staates getan worden ist, muß man zusätzlich zu den rechtlichen und außerrechtlichen Veränderungen die Veränderungen in materieller Hinsicht ins Auge fassen. Im Vergleich zur Zeit vor 1967 erleben wir seit 1967 - vor allem aber seit 1969, mit der Übernahme der Regierungsverantwortung durch die sozialliberale Koalition - einen plötzlichen ungeheuren Anstieg der Mittel für den materiellen und personellen Aus- und Aufbau bzw. die Aus- und Aufrüstung des staatlichen Gewalt- und Repressionsapparates (20). Bundeskriminalamt, Bundesamt für Verfassungsschutz, die Polizeien der Länder und die Landesämter für Verfassungsschutz und schließlich der Bundesgrenzschutz werden im Höchsttempo aufgestockt, umgerüstet, modernisiert und damit der - nach Einschätzung der zuständigen Behörden veränderten - Sicherheitslage im Innern angepaßt. Dies geschieht teils mit (VerfSch, BGS) teils ohne (BKA, Länderpolizeien) verfassungsrechtliche Änderungen ihrer Existenzgrundlagen und ihrer Aufgaben.

Die Relevanz dieser einfachrechtlichen und außerrechtlichen Schritte, Beschlüsse und Maßnahmen für die reale Verfassungslage der Bundesrepublik ist so unmittelbar einleuchtend, daß die Entscheidung des Verfassers, sich auf die Untersuchung des Verfassungsrechts und seiner Änderungen zu beschränken, begründet werden muß.

Für diese Entscheidung gibt es gute Argumente: An dem formalen Argument, man könne aus arbeitsökonomischen Gründen nicht alles auf einmal machen und irgendwo müsse man ja anfangen, besticht unmittelbar nur die erste Hälfte. Das "irgendwo müsse man ja anfangen" mißfällt zu recht wegen der unterstellten Beliebigkeit des Anfangs. Entweder muß diese Beliebigkeit näher dargestellt werden oder man muß inhaltlich begründen, weshalb nach Ansicht des Verfassers der Anfang eben **n i c h t** beliebig sein sollte. Letzteres soll kurz und ohne Anspruch auf letzte Gültigkeit hier versucht werden. Ohne letzten Gültigkeitsanspruch deshalb, weil die Frage der Relevanz von Verfas-

sungsrechtsfragen für die politikwissenschaftliche Einschätzung politischer Phänomene selbst noch einen Teil des Untersuchungszwecks dieser Arbeit und damit des Erkenntnisinteresses bildet.

Nur soviel: Solange ein Staat nach dem Willen seiner herrschenden Gruppen als Rechtsstaat konzipiert ist, solange in ihm - zumindest überwiegend - nach rechtsstaatlichen Prinzipien verfahren wird, solange der Begriff des Rechtsstaats auch als Integrationsformel eine wesentliche Rolle spielt, wie das gerade in der Bundesrepublik und in der deutschen Verfassungs- und Rechtstradition in auffälliger Weise der Fall ist, solange müssen entscheidende Widersprüche und Bewegungen an der gesellschaftlichen Basis mit ihren Folgeerscheinungen als Konflikte zwischen herrschenden Gruppen und Parteien, dann, wenn diese Widersprüche und Bewegungen zu einschneidenden Veränderungen in der Gesellschaft und im Herrschaftsgefüge führen, auch auf die geschriebene Verfassung durchschlagen.

Die Änderung der geschriebenen Verfassung kann mithin an sich keine Verschiebung politischer Gewalt bewirken. Sie ist immer erst das Ergebnis, das Resultat gesellschaftlicher Widersprüche, Einflüsse, Bewegungen und Kämpfe. Diese münden, - so sich aus ihnen relevante Veränderungen der Kräfteverhältnisse ergeben haben - in der Änderung der Verfassung, d. h. in der konstitutionellen Neufestsetzung der gesellschaftlichen Kräfteverteilung (21).

Die geschriebene Verfassung ist also die "Spitze des Eisbergs". Sie nimmt allerdings nicht seismographisch jede kleine gesellschaftliche Erschütterung wahr. Auf gesellschaftliche Widersprüche aber, deren Folgen nicht lediglich ephemerer Natur sind, reagiert sie im Rechtsstaat mit Änderung oder Ergänzung der betreffenden Verfassungsrechtssätze.

Umgekehrt können Änderungen der Verfassungsrechtssätze unter Umständen ihrerseits wiederum gesellschaftliche Widersprüche verstärken (22).

Kurz gesagt: Mit der Untersuchung der verfassungsrechtlichen Seite sind nicht alle in sich widersprüchlichen Erscheinungen zu erfassen. Die Haupttendenzen allerdings drücken sich in Verfassungsänderungen aus und sind über sie analysierbar.

Um es noch einmal zu betonen: das hier Gesagte gilt nur für einen Staat, der sich als Rechtsstaat im hergebrachten Sinne versteht. Die nationalsozialistische Herrschaft z. B. behielt formal die rechtsstaatliche Verfassung von Weimar bei, stützte sich jedoch ausschließlich auf die Notverordnung zum Schutz von Volk und Staat vom 28.2.1933, die - so Fraenkel - die eigentliche Verfassungsurkunde des Dritten Reiches darstellte (23). In diesem "Doppelstaat" ist keine der revolutionären und konterrevolutionären Veränderungen im Staats- und Gesellschaftsbereich auf die geschriebene Verfassung durchgeschlagen. Denn diese Veränderungen zogen ihre Legitimation nicht mehr aus der - letztlich vom Souverän "Volk" gestifteten - Verfassung, sondern aus dem "Führerwillen".

Verfassungsfragen - auch das ist ein Grund, die verfassungsrechtliche Ebene für die vorliegende Analyse zu wählen - sind im bürgerlichen Rechtsstaat auch immer Legitimitätsfragen. Sich im Einklang mit der Verfassung befinden, "auf dem Boden des Grundgesetzes stehen" heißt im Bewußtsein der großen Mehrheit der Bevölkerung immer noch: sich im Einklang befinden mit dem durch das Parlament nur mediatisierten eigentlichen Verfassungsstifter, dem "demos". Sich in seiner Politik im Rahmen der Verfassung zu bewegen, bedeutet nicht nur Einhaltung der formalen Spielregeln und gesetzten Daten, deren Anerkennung dazu führt, daß sich aus den verschiedenen politischen Kämpfen schließlich das "Gemeinwohl" - was immer das sei - herauszudestillieren vermag; Verfassungsmäßigkeit impliziert nicht nur die Benutzung eines bestimmten Weges, sondern damit zugleich den Ausschluß bestimmter Ziele. Ein ganzes Spektrum politischer Interessen wird von vornherein zum verfassungsmäßigen - und das heißt legitimen - Interessenkampf nicht zugelassen. Umgekehrt kann jedes Interesse, das seine Verfassungskonformität behaupten kann, sich den Mantei höherer

Legitimität umhängen. Der uralte Widerspruch zwischen Legalität und Legitimität hat hier seinen Platz. Seine Erörterung am konkreten Beispiel der Grundgesetzänderungen zur inneren Sicherheit muß schon deshalb in die vorliegende Untersuchung einfließen, weil das Ausspielen von Legalität gegen Legitimität und umgekehrt gerade in der Frage des staatlichen Einsatzes von Gewalt gegen Teile der eigenen Bevölkerung eine wichtige Rolle spielt im ideologischen Kampf zwischen dem Staatsapparat, den Verteidigern seiner Maßnahmen und der kritischen Öffentlichkeit.

Zu begründen ist ferner, weshalb der Verfasser diejenigen Grundgesetzänderungen, die die "innere Sicherheit" betreffen, für die Untersuchung ausgewählt hat.

Außer der gewiß wichtigen Feststellung einer wissenschaftlichen Lücke, d. h. des Fehlens einer umfassenden geschlossenen Darstellung und Untersuchung der Verfassungsänderungen zur inneren Sicherheit, gibt es einen zweiten Punkt, der die Motivation zur Bearbeitung dieses Themas besonders gefördert hat: Kritik der Linken verschiedener Provenienz an diesen Verfassungsänderungen zur inneren Sicherheit - ob es die Notstandsgesetze sind (24) oder die Verfassungsänderungen zur "Inneren Sicherheit" von 1972. Diese Kritik - fast immer handelt es sich um Einzelanalysen bestimmter Grundgesetzänderungen - ob sie nun "rein wissenschaftlich" erfolgte oder "nur politisch" gemeint war oder legitimerweise beides zugleich intendierte, beruhte in der Mehrzahl der Fälle auf einem Staatsverständnis, das sowohl die Funktionsbedingungen des Staates als auch den Staat selbst - als Apparat wie als politisches System - und schließlich seine Handlungsmöglichkeiten und Grenzen falsch einschätzen mußte.

Auf der einen Seite der linken Kritik findet sich der Staat als mächtiges, aber tendenziell neutrales "Instrument". Hier müssen nur die "richtigen Männer" mit der richtigen politischen Linie an die "Hebel der Macht", die zur Zeit - weiß der Himmel warum - in falschen Händen (z. B. der CDU/CSU oder der Monopole) liegen. Das politische Spektrum dieser Staats-

auffassung reicht von der Sozialdemokratie bis hin zur DKP (die sich die These vom "Staatsmonopolistischen Kapitalismus" zu eigen gemacht hat). Diese Kritik der Verfassungsänderungen zur Notstandsgesetzgebung und zur inneren Sicherheit bleibt subjektivistisch-moralisierend und idealistisch. Nach dem Motto: "Männer machen Geschichte" werden bestimmte Politiker und Parteien oder Gruppen und Verbände ausgemacht, die diese Niedertracht in Gesetzesform zu verantworten haben. Gäbe es andere, bessere Leute mit Zugang zu den "Schaltstellen der Macht", dann hätte alles auch ganz anders kommen können. Das Ideal des Grundgesetzes im Kopf, wird mit moralisierendem Zeigefinger auf die schnöde Verfassungswirklichkeit gewiesen und der Weg zurück zu den wahren Intentionen des Grundgesetzes propagiert.

Auf der anderen Seite der linken Kritik ist der Staat ein ohnmächtiges Gebilde, nicht Instrument, nicht neutral, sondern als Staat des Kapitals nach Form und Inhalt abhängiger, wenn auch notwendiger Teil des gesamtkapitalistischen Reproduktionsprozesses. In dieser Weltsicht herrschen keine Männer und Mächte. Es gibt auch keine üblen Charaktere, sondern lediglich "Charaktermasken". Das einzige, was wirklich herrscht und den Gang der Dinge bestimmt, ist das Wertgesetz. Der Gang des kapitalistischen Reproduktionsprozesses determiniert in kausaler Weise das, was "an der Oberfläche" als politischer Prozeß erscheint.

Diese Auffassung ist stellenweise anzutreffen in einem Teil der sogenannten Neuen Linken. Eine derartige Kritik an den Notstandsgesetzen und den Grundgesetzänderungen zur "inneren Sicherheit" ist objektivistisch, fatalistisch und platter Materialismus.

Hier kommt alles "wie es kommen mußte".

Nicht der Staat oder seine konkreten Politiker, Parteien und Verbände sondern "das Kapital" in seiner unfaßbaren Anonymität rüstet gegen die Arbeiterklasse mittels Notstandsartikeln und anderen Verfassungsänderungen. Es nützte dieser Ansicht nach daher auch gar nichts, z. B. den Entstehungsprozeß solch

einer Verfassungsänderung zu untersuchen und festzustellen, welche Intentionen die Politiker, Parteien, Verbände dabei gehabt haben mögen. Denn nicht der Politiker oder Interessenverband - so heißt es - bestimme den Inhalt der Gesetze, sondern der objektive Gang der kapitalistischen Widerspruchsentwicklung. Schließlich sei das Lamento um die Abnahme der demokratischen Qualität des Grundgesetzes überflüssig, da sich der objektive Gang der Entwicklung sowieso nicht aufhalten lasse und sich um ein paar Rechtsnormen schon gar nicht schere.

Entgegen diesen beiden Auffassungen, die hier nur sehr verkürzt und polemisch überspitzt dargestellt worden sind (25), ist es sinnvoll und notwendig, die Notstandsverfassung und die Grundgesetzänderungen zur "Inneren Sicherheit" von 1972 im Lichte der Ergebnisse einer anderen, dialektischeren Auffassung des Staates zu untersuchen. Diesen neueren Ansatz zum Verständnis des bürgerlichen Staates, der bisher zwar noch nicht zu einer fertigen und ausgereiften "Staatstheorie" geführt hat (26), der aber nach Auffassung des Verfassers methodologisch in die richtige Richtung weist, könnte man als (im wohlverstandenen im Lukács'schen Sinne) orthodox-marxistischen bezeichnen (27).

Dieser Ansatz liefert nach Auffassung des Verfassers nicht nur wissenschaftlich brauchbarere Ergebnisse bei der empirischen Untersuchung politischer Prozesse, sondern führt vor allem zu einer politisch wesentlich realistischeren Sicht der Handlungsmöglichkeiten und -grenzen nicht nur des bürgerlichen Staates, sondern auch der Gegner im politischen Kampf.

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse dieser neueren marxistischen Staatsdiskussion und zugleich die derzeit theoretisch am weitesten vorangetriebene Darstellung des Problems liefern Blanke, Jürgens und Kastendiek (28). Die Autoren haben sich mit ihrem Aufsatz zum Ziel gesetzt, den Rahmen abgesteckt für eine systematische Analyse des bürgerlichen Staates (29) auf der Grundlage der Form. "Im Begriff der 'Form' ist sowohl das Grundproblem als auch das wesentliche Charakteristikum historisch-materialistischer Methode ausgedrückt: die Unter-

suchung des Verhältnisses zwischen dem materiellen Prozeß der Produktion und Reproduktion des Lebens vergesellschafteter Menschen und den Beziehungen zwischen diesen Menschen, die sich in diesem Prozeß der materiellen Reproduktion konstituieren." (30)

Die "Formanalyse" hat dementsprechend die "Formen" zu untersuchen, in denen sich die bestimmten Beziehungen zwischen den Menschen ausdrücken.

Ohne die Entwicklung der Notwendigkeit des Staates auf der Grundlage der Form detailliert nachzeichnen zu wollen, soll an dieser Stelle die - gerade für den theoretischen Zusammenhang der vorliegenden Untersuchung wichtige - Eingangsthese der drei Autoren zitiert werden:

"Um den Menschen die Anerkennung der F o r m e n , in denen sich das Wertgesetz durchsetzt, abzuverlangen, bedarf es über die S a n k t i o n s i n s t a n z Geld hinaus bestimmter Formen, die auf die Menschen als 'handelnde Subjekte' zugeschnitten sind und in denen z u g l e i c h die Mystifikation der individuellen Handlungs-, d. h. Willensfreiheit, wie auch die Realität des gesellschaftlichen Z w a n g s - zusammenhanges gesetzt sind. Dies ist die Rechtsform und die das Recht garantierende außerökonomische Zwangsgewalt." (31)

Diese These versucht sowohl die Grundlegung der Staatsableitung als auch die Grundformen aufzuzeigen, vermittelt derer sich der Staat als außerökonomische Zwangsgewalt auf den Reproduktionsprozeß des Kapitals bezieht: Recht und Geld. Zugleich wird das Problem der Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Eingriffe in die "Gesellschaft" angeschnitten: Die Formen Geld und Recht sind zwar zugeschnitten auf Menschen als "handelnde Subjekte", Menschen, deren Handlungs- und Willensfreiheit jedoch in die Realität des gesellschaftlichen Zwangszusammenhanges der Kapitalverwertung eingeschlossen ist. So, wie die Kategorien Recht und Geld diese doppelte Realität - als Mystifikation und reale Bewegungsgröße - gleichsam in sich vereinen, ist auch die staatliche Einwirkung auf die Gesellschaft einerseits ein realer Faktor, der in der Lage ist, bestimmte Er-

scheinungen zu verstärken oder abzuschwächen; andererseits kann die staatliche Einwirkung immer nur ein Regulations v e r - s u c h sein, da der Kernprozeß der kapitalistischen Produktionsweise - die "materielle Metamorphose" des Kapitals - der autonomen Steuerung des Wertgesetzes unterliegt (32).

Staatliches Handeln wird deshalb eingeengt (weil auf Formen bezogen, "deren funktioneller Zusammenhang in der Kapitalreproduktion nicht durchsichtig ist", Formen, "die im Gegenteil selbst verselbständigt sind, die die Bedingungen und Erfordernisse staatlicher Tätigkeit falsch anzeigen" und dadurch zu widersprüchlichen "Politiken" führen) durch "Tätigkeitsgrenzen" (33), die allerdings nicht mehr auf der Ebene der Formbestimmungen, sondern nur auf der Ebene der historischen Bewegung angebar sind (34).

Die drei Autoren behaupten, "daß je nach Richtung der Staats-tätigkeit - Lohnarbeit oder Kapital als Eingriffsobjekte - die Tätigkeitsgrenze jeweils anders gesteckt ist". "Negativ", also gegen das Kapital gerichtet, sei die Systemgrenze rasch erreicht, "positiv" jedoch, gegen die Lohnarbeit, seien die Eingriffe nur durch die Grenze bestimmt, welche die Arbeiterklasse entsprechend dem historischen Stand der Klassenkonstellation errichten könne. Dieser Stand wiederum sei untrennbar verbunden mit den Bedingungen der Akkumulation und dem Grad der Vergesellschaftung der Arbeit (35).

Die "entscheidende und letzte Grenze der Staatstätigkeit" wird von der Arbeiterklasse gesetzt (36). Um die Tätigkeitsgrenzen des Staates historisch konkret bestimmen zu können, ist es daher unerläßlich, die Klassenkonstellation als Grenze staatlicher Tätigkeit zu analysieren. Um dies zu konkretisieren, beschreiben Blanke, Jürgens und Kastendiek auf der Basis der deutschen Geschichte die Entwicklung des Besitzers der Arbeitskraft zum vollberechtigten freien Lohnarbeiter und gleichen Staatsbürger, d. h. die Herausbildung der ökonomischen Kategorie "Privateigentümer" (der die Arbeitskraft zuzurechnen ist) entsprechenden Kategorie des politischen

Rechtssubjektes "Staatsbürger Arbeiter" in drei Phasen, die einerseits den Klassenkampf um Rechte dokumentieren und andererseits die fortschreitende Tendenz zur Verrechtlichung und Institutionalisierung der Beziehungen zwischen Kapital und Lohnarbeit aufzeigen.

In der ersten Phase erkämpfen die Arbeiter den Achtstundentag u. a. und damit das Recht auf Leben als einzelne Individuen auf der Grundlage des Verkaufs ihrer Ware Arbeitskraft. Zugleich ist der staatlich sanktionierte Achtstundentag eine Notwendigkeit für das Kapital, denn es wird damit nichts anderes gesichert als eine seiner funktionellen Formen gegen die eigene selbstzerstörerische Tendenz.

Die zweite Phase bezeichnet den Kampf um Koalitionsfreiheit. Kapital und Staat erkennen die Gewerkschaften an. Der Klassenkampf wird zunehmend in institutionalisierte Bahnen gelenkt.

Auch die Notwendigkeit dieser Erscheinung für die Kapitaleseite läßt sich begründen: "Die Legalisierung der Gewerkschaften und die Verrechtlichung des sozialen Konfliktes Kapital - Arbeit waren die Voraussetzungen für einen sozialen Frieden, der für die Reproduktion und Entfaltung des Kapitals unentbehrlich geworden war." (37)

Zum einen erkennt die Arbeiterklasse mit der Institutionalisierung des sozialen Konflikts die "Systemgrenze" an. Zum andern und entschieden wichtiger für das Verständnis der Notwendigkeit, besteht der Zwang des Kapitals zur umfassenden Planung der stofflichen und wertmäßigen Entwicklungen, zum kontinuierlichen Fluß der Kapitalformen und zur Kalkulierbarkeit der Mehrwertrate (38) wegen der Höhe der organischen Zusammensetzung des Kapitals.

Angesichts dieser Bedingungen wiegen die Integrationskosten geringer als die Repressionskosten. Die Integrationskosten werden schließlich zu notwendigen gesellschaftlichen Kosten für das Kapital (39).

"Institutionalisierung" und "Verrechtlichung" sind Begriffe,

die auf eine Veränderung des Verhältnisses von Staat und sozialen Beziehungen hinweisen. "Die naturwüchsige Regelung der Klassenbeziehungen durch den ökonomischen Prozeß wird zum Teil abgelöst durch Regelungen, welche der Staat garantiert. Gegenüber der (...) Qualität als Vermittlungsform, in der sich der Staat auf die "Privateigentümer" bezieht, handelt es sich um Recht, das den Staat in die sozialen Verhältnisse der Produktion involviert." (40)

Die Tätigkeitsgrenze des Staates gegenüber der Arbeiterklasse wird dadurch enger gezogen: die von der Arbeiterklasse erworbenen Rechte, Institutionen und Organisationen behindern z. B. den Druck auf die Lohnrate. Eingriffe werden auch deshalb schwieriger werden, "weil die organisierte Arbeiterklasse im Bereich des 'Staates' präsent ist." (41)

In der dritten Phase proklamiert der Staat das "Quasi-Recht" auf Beschäftigung. Es wird politisch zumindest riskanter, "Reinigungskrisen" als Pressionsmittel für eine angestrebte Mehrwertrate "zuzulassen" (42).

Für den theoretischen Bezug der vorliegenden Untersuchung sind folgende Thesen des Aufsatzes von Blanke, Jürgens, Kastendiek von Bedeutung:

1. Der Staat wirkt nur vermittelt auf die Gesellschaft ein.
2. Die Grundformen staatlicher Eingriffe sind das Geld und das Recht.
3. Geldform und Rechtsform vereinen in sich sowohl die Mystifikation individueller Willens- und Handlungsfreiheit als auch die Realität des gesellschaftlichen Zwangszusammenhanges.
4. Der Staat, d. h. die Agenten des Staatsapparates, unterliegen derselben Mystifikation und derselben Realität des gesellschaftlichen Zwangszusammenhanges wie das Individuum.
5. Diese Tatsache hat Auswirkungen sowohl auf die Möglichkeiten als auch auf die Tätigkeitsgrenze der Staatsgewalt.
6. Die letzte Grenze der Staatstätigkeit wird von der Arbeiterklasse gesetzt.
7. Der Kampf der Arbeiter um Rechte war zugleich ein für das

Kapital politisch und ökonomisch notwendiger Prozeß der Verrechtlichung der Beziehung Kapital - Lohnarbeit und der Institutionalisierung des Klassenkampfes.

8. Die Quasi-Verstaatlichung der Arbeiterklasse vermittelt ihrer Organisationen engt die Tätigkeitsgrenze des Staates abermals ein.
9. Blanke, Jürgens und Kastendiek konstatieren schließlich, daß mit der Zunahme der Verrechtlichung der Klassenkonflikte "auch die unmittelbare Gewaltanwendung durch den Staat immer mehr auf die Rechts f ö r m l i c h k e i t ihrer Aktionen achtet und achten muß." (43)

Die vorliegende Arbeit wird am historischen Beispiel die oben genannten Thesen empirisch zu konkretisieren versuchen, um auf diese Weise der Antwort auf die Frage nach der Qualität des Rechtsstaates heute und nach dem Verhältnis von Staat und Gesellschaft in der Bundesrepublik ein Stück näher zu kommen.

Ein letzter wichtiger Grund für die Wahl der Verfassungsänderungen zur "inneren Sicherheit" sei zum Schluß genannt: in der politischen Diskussion stößt man hinsichtlich dieser Materie allzuoft auf zwei einander widersprechende Auffassungen: die e i n e A u f f a s s u n g hält Notstandsgesetze und die Gesetze zur Inneren Sicherheit für unerlässlich zur Bewahrung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland vor ihren radikalen Feinden. Diese Auffassung sieht das Grundgesetz durch die erfolgten Änderungen nicht pervertiert, sondern seinem Geist entsprechend ergänzt. Schließlich glaubt diese Auffassung mit dem neuen gesetzlichen Instrumentarium ein probates Mittel in der Hand zu haben, um "in der Stunde der Not" tatsächlich wirksam zuschlagen zu können.

Die a n d e r e A u f f a s s u n g dagegen sieht die Verfassungsänderungen in schreiendem Widerspruch zum "wahren Geist" des Grundgesetzes stehen. Für sie hat das Grundgesetz eine "neue Qualität" bekommen. Sie wähnt sich seit 1968 in

einem "Notstandsstaat" lebend, in dem eine mordlustige Exekutive ständig auf der Lauer liegt, um jegliche demokratische Regung blutig und unter Ausschöpfung des gesamten Notstands- und Sicherheitsinstrumentariums niederzukartätschen. Im Glauben an die **t a t s ä c h l i c h e** Macht des Staatsapparates im Notstandsfall treffen sich beide Auffassungen.

In diese Diskussion größere Klarheit hineinzubringen, führte nicht zuletzt zur Motivation des Verfassers, sich den Verfassungsänderungen zur "inneren Sicherheit" zuzuwenden.

3. Untersuchungsschritte

Die im zweiten Abschnitt folgende Darstellung der im Zeitraum von 1967 bis heute neu eingefügten oder geänderten Grundgesetzartikel beschränkt sich auf solche Artikel, die direkt den staatlichen Repressionsapparat betreffen, soweit sie die Grundlage schaffen für den Einsatz der staatlichen Repression "hiert und heute" und soweit sie als Anwendungsvoraussetzung weder der vorherigen Feststellung des "Spannungsfalles" noch gar der des "Verteidigungsfalles" bedürfen.

Der Sinn dieser Beschränkung liegt darin, ein klares Bild zu zeichnen vom Ausmaß und Zuwachs staatlicher Repressionsmöglichkeiten und ihren verfassungsrechtlichen Grundlagen zur Bekämpfung des inneren Feindes in "normalen" Zeiten, d. h. in Zeiten äußeren Friedens (weder Spannungs- noch Verteidigungsfall) (44).

Die Darstellung der in Frage kommenden Grundgesetzänderungen und ihre Interpretation stützt sich allein und bewußt auf Kommentare der sogenannten herrschenden Lehre (hL). Mehrere Argumente sprechen für dieses Verfahren: Erstens ist es nicht das Ziel der vorliegenden Arbeit festzustellen, ob das Grundgesetz mit verfassungswidrigen Normen durchgesetzt ist oder herauszufinden, ob auf diesem oder jenem Auslegungsweg die eine oder andere Norm restriktiver interpretiert werden müßte.

oder auch extensiver interpretiert werden könnte.

Das Ziel des folgenden Abschnitts ist es dagegen, festzustellen, was in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik als verfassungsrechtlich legitimiert gilt und was nicht. Die Erkenntnis darüber ist nur mit Hilfe überwiegend anerkannter staatsrechtlicher Interpretationsregeln zu gewinnen, Interpretationsregeln, wie sie von Vertretern der herrschenden Lehre angewandt werden. Die Interpretationen der herrschenden Lehre gehen zudem in die Verfassungsrechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts ein wie umgekehrt Urteile des Bundesverfassungsgerichts die Inhalte der herrschenden Lehre prägen. Kurz gesagt: Nur die Ergebnisse der herrschenden Lehre haben u n - m i t t e l b a r praktische Bedeutung für die Anwendung des Grundgesetzes in der Verfassungswirklichkeit (45).

Noch ein zweites Argument spricht für die Darstellung der herrschenden Lehre und gegen die ausführliche Darstellung einer abweichenden Meinung. Alles, was allein unter der Sorgenflagge der "Mißbrauchsmöglichkeiten" bei der Anwendung bestimmter Normen daherkommt, ist für die Darstellung der verfassungsrechtlichen Wirklichkeit, die hier beabsichtigt ist, nur begrenzt verwendbar. Denn hier ist nicht lediglich die Frage nach dem M i ß b r a u c h, sondern vor allem nach dem verfassungsmäßigen (46) G e b r a u c h der Normen durch die Staatsgewalt gestellt. Mißbrauch treiben kann man mit dem gesamten Grundgesetz, auch mit dem unveränderten der Ur-Fassung von 1949. Und zwar allein schon deshalb, weil es sich bei einer Verfassung notwendigerweise um eine Kollektion von - dem Begriff nach dehnbaren, weitgefaßten - Generalklauseln handelt, die auch durch die Wesensgehaltsgarantie - selbst noch ein Begriff notwendiger Unschärfe - nur unwesentlich an Konturen gewinnt.

Wer Sorge hat, die Regierung könne die Verfassung voluntaristisch wie einen Papierwisch behandeln, bzw. bestimmte Sätze darin so restriktiv oder extensiv auslegen, daß der Verfassungsbruch jedermann klar erscheint, der muß sich fragen lassen, weshalb er dann überhaupt solch ein Aufhebens um den

Inhalt und die Formulierung dieses oder jenes Verfassungsartikels macht. Denn dieses Aufhebens ist nur dann sinnvoll, wenn man der (oder einer) Regierung einen gewissen Vertrauensvorschuß gibt oder/und unterstellt, daß sie sich - freiwillig oder gezwungenermaßen - an das hält, was die herrschende Lehre und das BVerfG für verfassungsrechtlich geboten halten. Eine Regierung, die illegal vorgehen will, wird durch die ausgeklügeltsten Formulierungen und pfiffigsten Interpretationen einer Verfassung durch die Verfassung selbst niemals daran gehindert.

Allenfalls hindert sie daran die Verfassungswirklichkeit, d. h. das Stärkeverhältnis der gesellschaftlichen Kräfte.

So wie diese Arbeit und ihre Ergebnisse nur einen Sinn haben, wenn sie bezogen sind auf den verfassungsrechtlichen Zustand eines parlamentarischen Rechtsstaates und völlig überflüssig wären in bezug auf eine politische Willkür-Herrschaft faschistischer Provenienz, so hat verfassungsrechtliche Kritik selbstverständlich auch nur dann einen Sinn, wenn der Kritiker - wenn nicht den Willen, so doch zumindest - den Zwang zur Verfassungsmäßigkeit seitens der Regierung unterstellt. Unterstellt er dies nämlich nicht, dann macht es keinen Sinn, um Normeninterpretationen zu rechten, dann kann es nur darum gehen, zum Widerstand gegen die verfassungsbrechende Regierung aufzurufen.

Nach der Darstellung des neuen verfassungsrechtlichen Ist-Zustandes der Bundesrepublik seit dem Inkrafttreten der Grundgesetzänderungen und -ergänzungen zur inneren Sicherheit, stellen die nachfolgenden Abschnitte drei und vier die Frage nach Ursachen und Zwecksetzungen der behandelten Verfassungsänderungen.

Zum ersten werden die subjektiven Begründungen über Sinn, Zweck und Notwendigkeit der Sicherheitsgesetze aus öffentlichen Verlautbarungen von politisch verantwortlichen Akteuren, wichtigen Verbänden und Wissenschaftlern aufgeführt und ausgewertet (3. Abschnitt).

Zum zweiten soll untersucht werden, wie die oben genannten politischen Akteure in der Frage der Sicherheitsgesetze sozusagen zu ihrem subjektiven Bewußtsein gekommen sein könnten. Die Antwort wird vor allem gesucht in den "objektiven Zusammenhängen", die einerseits die subjektive Wahrnehmung der politischen Akteure beeinflussen und sich andererseits durch die subjektiv geleiteten Einzelaktionen überhaupt erst zu konstituieren vermögen. Da es sich bei den behandelten Gesetzen um politische Krisengesetze handelt, erscheint es sinnvoll, den nationalen und internationalen Krisenzusammenhang und seine möglichen Auswirkungen auf die Gesetzgebung zu betrachten (4. Abschnitt).

Im 5. Abschnitt schließlich wird der Versuch unternommen, die bis dahin gewonnenen Ergebnisse zusammenzufassen, miteinander zu vermitteln und Schlußfolgerungen zu ziehen, die ihrerseits nicht allein auf dem empirischen Material der vorangegangenen Abschnitte gründen, sondern darüber hinaus auf Fakten und Erkenntnissen fußen, die in zusätzlicher Beschäftigung mit Theorie und Empirie gewonnen wurden.

Ohne daß an dieser Stelle die im 5. Abschnitt behandelten Probleme im einzelnen näher erläutert werden sollen, ist hier kurz sein Verhältnis zu den vorangegangenen Abschnitten darzulegen:

Die im dritten und vierten Abschnitt behandelten "subjektiven Begründungen" und "objektiven Ursachen" für die Grundgesetzänderungen erwiesen sich als zwar aufschlußreich, konnten aber das - im Titel der Arbeit formulierte - Erkenntnisinteresse nicht vollständig abdecken. So war es notwendig, Ursachen und Begründungen nachzugehen, die sich weder ganz "sauber" der subjektiven noch der objektiven Seite des Prozesses zuschlagen ließen. Wer den politischen Prozeß beschreiben und erforschen will, kommt mit stringenten "Ableitungen" nur begrenzt voran. Dieser Prozeß verläuft auf der Oberfläche der bürgerlichen Gesellschaft, und diese stellt sich dar als tendenziell chaotisch. Entsprechend wenig vermag deshalb eine Analyse zur wirklichen Erkenntnis beizutragen, die die "Erscheinungen"

beiseitewischt, um schnurstraks das "Wesen" der Dinge ergreifen zu können. Entgegen dieser Methode gilt es darauf zu bestehen, daß sich das Wesen - wenn auch in verkehrter und gebrochener Weise - in den Erscheinungen zu erkennen geben muß.

Vollends einsichtig wird die differenzierte Analyse der Erscheinungsebene, und das heißt im vorliegenden Falle des politischen Oberflächenprozesses, wenn die wissenschaftliche Untersuchung ein Beitrag sein soll - und wenn sie es nicht wäre, hätte sie keinen Sinn -, diesen politischen Oberflächenprozeß nicht nur zu erkennen, sondern - durch Erkenntnis - zu beeinflussen.

Daß der politische Prozeß in der "politischen Sphäre" ein bloß abgeleiteter ist; daß sich der "wesentliche" Kampf abspielt zwischen Kapital und Arbeit und im politischen Oberflächenprozeß in gebrochener und verkehrter Form nur aufscheint, ist eine richtige Erkenntnis, welche jedoch die "tagespolitischen" Geschehnisse, den Mechanismus politischer Prozesse nur sehr begrenzt zu erklären vermag.

Zu den - weder der "subjektiven" noch der "objektiven" Seite klar subsumierbaren - Faktoren, gehören Fragen, die sich aus der spezifischen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ergeben und aus der weltpolitischen Konstellation, in der sie entstanden ist. Die grundgesetzliche Entscheidung für die "streitbare Demokratie" gehört ebenso hierher wie der - aus der deutschen Rechts- und Verfassungstradition herrührende - Hang und Zwang zum Gesetzesperfektionismus. Damit verflochten ist auch die Rolle des Rechts, seine reale Funktion im Zusammenhang der Krisenpolitik, wie seine ideologische Funktion der Rechtfertigung von Handlungen der Staatsgewalt.

Zur Klärung der Bedeutung der Grundgesetzänderungen zur inneren Sicherheit seit 1967 im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland gehören ferner Überlegungen zum Problem der Praktikabilität der Gesetze im Zeitpunkt ihrer möglichen Anwendung.

Die Frage nach dem Eigeninteresse des Staatsapparates an den

Sicherheitsgesetzen und die Stellung der Interessenvertretungen von Arbeit und Kapital ihnen gegenüber, wirft die nächste Frage auf: die nach dem Klassencharakter der Gesetze zur inneren Sicherheit.

Der Planungsprozeß der Sicherheitsgesetze muß ebenso betrachtet werden wie die Instanzen der Planung und die Einflüsse, denen diese Instanzen ausgesetzt waren.

Sowohl das ideologische als auch das praktisch-politische Kalkül des Staatsapparates bei der Wahl des Zeitpunkts der Verabschiedung der Sicherheitsgesetze ist zu untersuchen.

Schließlich sind die Sicherheitsgesetze einzuordnen in den Rahmen der Begriffe "Rechtsstaat", "Verfassung" und "Gesetz", mit den diesen Kategorien innewohnenden Implikationen.

Bei alledem darf nicht vergessen werden, daß die Aussagen und Ergebnisse der vorliegenden Arbeit sich ausdrücklich auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland beschränken. Aus arbeitsökonomischen Gründen war es dem Verfasser nur äußerst begrenzt möglich, Gegebenheiten vergleichbarer Staaten in die Analyse einzubeziehen. Erst ein Vergleich mit den entsprechenden Entwicklungen anderer hochentwickelter bürgerlicher Staaten, könnte verallgemeinerbare theoretische Ergebnisse liefern. Hier liegt eine wichtige Aufgabe für zukünftige Forschung. Die vorliegende Arbeit begreift sich als Segment dieses größeren Ganzen.

II. DER GEGENWÄRTIG GELTENDE VERFASSUNGSRECHTLICHE IST-ZUSTAND

1. Artikel 10 (Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis) und "G 10"

1.1. Der Inhalt des Artikels 10

"Das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich. Beschränkungen dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden." - So lautete die alte Fassung des Art. 10 GG.

Das Grundrecht war also schon vor seiner Ergänzung im Zusammenhang mit der Notstandsverfassung durch Gesetzesvorbehalt eingeschränkt. Dieser Gesetzesvorbehalt war allerdings kein "weitgehender", wie Benda es bezeichnet (47), sondern er umriß einige wenige Straftatbestände. Aufgrund der Strafprozeßordnung war ein R i c h t e r befugt, Überwachungsmaßnahmen gegen Personen anzuordnen, die strafbarer Handlungen beschuldigt wurden. § 101 Strafprozeßordnung schrieb vor, die überwachte Person nachträglich über die stattgehabte Überwachung zu informieren. Dieser Person stand gemäß Art. 19 Abs. 4 GG jederzeit der Rechtsweg offen. Es war ihr also möglich, sich jedenfalls nachträglich und vor einem ordentlichen Gericht gegen die angeordneten Maßnahmen zu wehren und einen Entscheid des Gerichts über die Berechtigung der getroffenen Maßnahmen herbeizuführen.

Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses zur Sicherung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Innern und zum Schutze der äußeren Sicherheit ließ Art. 10 a.F. nicht zu. Beschränkungen des Grundrechts zu diesem Zweck waren gemäß Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages den drei Mächten vorbehalten.

Die neue Fassung des Art. 10 GG lautet wie folgt:

"(1) Das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich.

(2) Beschränkungen dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden. Dient die Beschränkung dem Schutze der frei-

heitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes, so kann das Gesetz bestimmen, daß sie dem Betroffenen nicht mitgeteilt wird und daß an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellten Organe und Hilfsorgane tritt." (48)

Mit der Ergänzung des Artikels 10 GG ändert sich sowohl die politische als auch die rechtliche Lage.

1. Die Überwachungsrechte der Alliierten gemäß Artikel 5 Absatz 2 des Deutschlandvertrages erlöschen (49).
2. Deutsche Dienststellen - an das Grundgesetz gebunden und durch Gesetz ermächtigt - sind fortan nicht nur berechtigt, Überwachungsmaßnahmen zum Schutz der inneren und äußeren Sicherheit anzuordnen und durchzuführen (50), sondern - und das ist neu - der Gesetzgeber wird auch ermächtigt, die Verwaltung in den genannten Fällen von der Verpflichtung zu befreien, den Betroffenen die Überwachungsmaßnahmen anschließend mitzuteilen. Die betreffenden Behörden unterliegen in diesen Fällen auch nicht der Nachprüfung durch Gerichte (wie das bei Beschränkungen des Art. 10 im Rahmen der Verfolgung strafbarer Handlungen der Fall ist.) Der Rechtsweg kann also ausgeschlossen werden. Stattdessen muß jedoch eine Nachprüfung durch besondere, von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane (51) erfolgen (52).

1.2. Das Gesetz zu Artikel 10 ("G 10")

Die Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses "dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden", heißt es in Artikel 10 II Satz 1 n.F.

Dieses - auf Art. 10 fußende - "Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses" (G 10) wurde am 13. August 1968 verkündet (53).

In ihm werden näher bestimmt:

1. die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen der Überwachungen

2. die überwachenden Behörden
3. die anordnenden Dienststellen

1.3. Die Tatbestandsvoraussetzungen der Überwachung

§ 2 G 10 zählt die strafrechtlichen Anknüpfungstatbestände für die Anwendung der Beschränkungen auf.

Dieser Katalog des § 2 G 10 enthält Tatbestände von derart schwammiger Begrifflichkeit wie "Zersetzung der Bundeswehr" (§ 89 StGB) und andere notwendig weit formulierte Straftatbestände des politischen Strafrechts (54).

Die außerordentliche Weite der strafrechtlichen Anknüpfungstatbestände erleichtert bei extensiver Auslegung der Bestimmungen ihre mißbräuchliche Anwendung (55).

Zwar bestimmt § 4 G 10, daß die Maßnahmen schriftlich beantragt und begründet werden müssen. Auch ist darzulegen, "daß die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre" (§ 4 Abs. 3 G 10), - und damit soll einer schrankenlosen Überwachungspraxis vorgebeugt werden -, doch schon die Interpretation dessen, was ein "wesentliches" Erschweren ist, wird strittig sein und ist mißbrauchsanfällig.

Nach § 5 Abs. 3 G 10 kann die Anordnung der Überwachung, die auf "höchstens drei Monate" befristet ist, auf Antrag um drei Monate verlängert werden - und das beliebig oft, "soweit die Voraussetzungen der Anordnung fortbestehen". Eine Überwachung kann sich bei gegebenen Voraussetzungen also über Jahre hinweg erstrecken (56).

Nicht nur "Verdächtige" werden durch die Überwachungsmaßnahmen betroffen, sondern möglicherweise auch völlig unbeteiligte Dritte. In § 2 Abs. 2 Satz 2 heißt es nämlich, daß sich die Anordnung der Überwachung auch gegen Personen richten kann, deren Anschluß der Verdächtige benutzt. Sterzel weist darauf hin, daß mit dieser Bestimmung die Befugnis begründet werden kann, Anschlüsse von Betrieben oder politischen Organisationen,

in denen ein Verdächtiger arbeitet, zu kontrollieren (57).

Mit der Möglichkeit, verdächtigte Einzelpersonen, unbeteiligte Dritte, ganze Betriebe und politische Organisationen zu überwachen, enden die Ermächtigungen aber noch nicht.

Aufgrund des § 3 Abs. 1 G 10 dürfen Beschränkungen "für Post- und Fernmeldebeziehungen angeordnet werden, die der nach § 5 zuständige Bundesminister mit Zustimmung des Abgeordnetengremiums gemäß § 9 bestimmt", wenn es notwendig ist, "die Gefahr eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik Deutschland rechtzeitig zu erkennen und einer solchen Gefahr zu begegnen."

Maßnahmen aufgrund dieser Paragraphen sind auf Antrag des Bundesnachrichtendienstes zulässig. Telefonkontrollen für das gesamte Bundesgebiet ließen sich mit dieser Bestimmung rechtfertigen.

Daß der Bundesnachrichtendienst seine Pflichten sträflich vernachlässigen würde, wenn er nicht alles unternähme, "die Gefahr eines bewaffneten Angriffs" (...) " r e c h t z e i - t i g " (58) zu erkennen, ist einleuchtend. Diese Ermächtigung kann und - will der Bundesnachrichtendienst seine Aufgabe ernst nehmen - m u ß schon mitten im tiefsten Frieden angewandt werden. Die Überwachung ist nicht auf bestimmte Personen bezogen. Sie setzt den Bundesnachrichtendienst in den Stand, "globale Kontrollen ganzer Gebiete durchzuführen" (59). (Sterzel hält im übrigen eine "derart weitgehende Pauschalermächtigung" für "verfassungswidrig, weil das Gesetz überhaupt keine Voraussetzungen und Maßstäbe für die Anwendung der Vorschrift enthält.") (60)

Der Bundesnachrichtendienst gewinnt mit dieser Vorschrift einen erheblichen Spielraum bei seiner - bis dato illegalen - Inlandsaufklärung. Der äußere Gegner kann zum Pappkameraden werden, der die Feindaufklärung im Innern abschirmt.

Das System der Überwachung ist damit lückenlos. Die Maßnahmen nach G 10 sind - das muß betont werden - keine Notstandsmaßnahmen im eigentlichen Sinne. Sie sind zeitlich weder auf den

Fall des "inneren Notstands", des "Spannungsfalls", noch des "Verteidigungsfalls" beschränkt. Die gesetzlichen Grundlagen sind unmittelbar geltendes Recht und mithin jederzeit in entsprechende Maßnahmen umsetzbar.

Mißbräuchlicher Anwendung des Gesetzes sind die Betroffenen wehrlos ausgeliefert, weil sie erstens die Kontrolle gar nicht bemerken (und ihnen auch nachträglich nichts darüber mitgeteilt wird) und ihnen zweitens - sollten sie doch Verdacht geschöpft haben - der Rechtsweg nach Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 19 IV und § 9 Abs. 5 G 10 abgeschnitten ist.

Die Rechtsweggarantie - "Krönung des Rechtsstaates" - ist mithin bei Klagen über Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses außer Kraft gesetzt (61).

1.4. Die überwachenden Behörden und anordnenden Dienststellen

Die Eingriffe aufgrund des Katalogs in § 2 G 10 (62) dürfen auf Antrag des Bundesamtes für Verfassungsschutz und der Verfassungsschutzbehörden der Länder durch ihre Leiter oder Stellvertreter, bei Handlungen gegen die Bundeswehr das Amt für Sicherheit der Bundeswehr (Militärischer Abschirmdienst/MAD) und bei Handlungen gegen den Bundesnachrichtendienst durch dessen Leiter oder Stellvertreter vorgenommen werden. So § 4 Abs. 2 Ziff. 1 G 10.

In den Fällen des § 3 Abs. 1 G 10 (63) ist antragsberechtigt der Bundesnachrichtendienst durch seinen Präsidenten oder dessen Stellvertreter.

Genehmigungsberechtigt sind "bei Anträgen der Verfassungsschutzbehörden der Länder die zuständige oberste Landesbehörde" also in der Regel der Innenminister/-senator, "im übrigen ein vom Bundeskanzler beauftragter Bundesminister" - in der Regel der Bundesinnenminister für das Bundesamt für Verfassungsschutz, der Verteidigungsminister für das Amt für Sicherheit der Bundeswehr und das Kanzleramt für den Bundesnachrichtendienst (§ 5 G 10).

1.5. Die politische Kontrolle der Überwachungen

§ 9 G 10 regelt die Kontrolle über die Grundrechtseinschränkungen und soll zugleich einen Ersatz bieten für den ordentlichen Rechtsweg.

Ein Abgeordnetengremium, bestehend aus fünf vom Bundestag bestimmten Abgeordneten, wird "in Abständen von höchstens sechs Monaten" vom zuständigen Bundesminister über die Durchführung des Gesetzes unterrichtet.

Dieses Abgeordnetengremium wiederum bestellt "nach Anhörung der Bundesregierung" für die Dauer einer Wahlperiode eine dreiköpfige Kommission, die in ihrer Amtsführung unabhängig und Weisungen nicht unterworfen ist und deren Vorsitzender die Befähigung zum Richteramt besitzen muß.

Diese Kommission wird vom zuständigen Bundesminister monatlich über die von ihm angeordneten Beschränkungsmaßnahmen unterrichtet.

Anordnungen, die die Kommission für unzulässig oder nicht notwendig erklärt, hat der zuständige Bundesminister unverzüglich aufzuheben.

Die Landesgesetzgeber regeln die parlamentarische Kontrolle der Landesämter für Verfassungsschutz in eigener Verantwortlichkeit.

Die weitgehende Unwirksamkeit dieser Kontrolle wird einsichtig, wenn man sie in den Zusammenhang stellt mit den Intentionen, die mit der Verfassungsänderung und dem G 10 verfolgt werden. So stellte z. B. der SPD-Bundestagsabgeordnete Reischl, Berichterstatter des Rechtsausschusses zu G 10, in der parlamentarischen Debatte wörtlich fest:

"(...) es steht doch in diesem Fall, wenn eine Überwachung angeordnet wird, noch gar nicht fest, daß derjenige, gegen den diese Überwachung angeordnet wird, überhaupt schuldig i. S. dieses Gesetzes werden wird (...). Die Überwachung dient auch einem ganz anderen Zweck. Sie dient doch oft nur dem Zweck, dahinter zu kommen, daß sich hier etwas gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung zusammenbraut." (64)

Vor dem Hintergrund derartiger Feststellungen ist Sterzel zuzustimmen, der die "wahre politische Funktion" der Kontrollorgane nicht in ihrer Kontrollfunktion erblickt, sondern ihre Umfunktionierung zu einem "Überwachungsorgan" konstatiert (65).

Die beiden Gremien tagen geheim (66), sind den Stärkeverhältnissen im Parlament entsprechend zusammengesetzt und entscheiden nach dem Mehrheitsprinzip (67).

"Die Kontrolle, die hierdurch geschaffen wird, besteht allein darin, daß die im BT vertretenen Parteien und deren Mitglieder oder ihnen nahestehende Personen oder Organisationen nicht abgehört werden. Umgekehrt sind den im BT vertretenen Parteien durch ihre Vertreter im Gremium gemäß § 9 G 10 die Abhörinformationen über den außerparlamentarischen Gegner ohne weiteres zugänglich." (68)

Abgesehen von der dadurch bewirkten - auch verfassungsrechtlich problematischen (69) - Verletzung des demokratischen Prinzips der Chancengleichheit für a l l e politischen Parteien, nützt dieses Kontrollorgan weder außerparlamentarischen politischen Organisationen noch Einzelpersonen, deren Grundrecht nach Art. 10 I GG durch die Maßnahmen nach Abs. 2 eingeschränkt worden ist. - Nur die Klage vor dem zuständigen Gericht und ein entsprechendes Urteil wären u. U. in der Lage, sie vor erkannter mißbräuchlicher Überwachung zu schützen. Doch der Rechtsweg ist ihnen abgeschnitten (70).

Die Bundesregierung (Bundeskanzleramt, BMI und BMVertg) hat durch die Änderung des Art. 10 die verfassungsrechtlich geweihte Ermächtigung erhalten, potentiell jeden einzelnen Bürger der Bundesrepublik Deutschland zu jeder Zeit überwachen zu lassen.

Die Landesregierungen haben durch den Katalog aus § 2 G 10 mit seiner schwammigen Begrifflichkeit im Hinblick auf die Tatbestandsbeschreibungen mit Hilfe der Landesämter für Verfassungsschutz ebenfalls wesentlich erweiterte Möglichkeiten zur Kontrolle ihrer Bürger. Indirekt wird die Informations- und

damit auch die Machtfülle sowohl der Landesregierungen als auch der Bundesregierung noch dadurch gesteigert, daß nach § 5 Abs. 4 G 10 die Landesämter für Verfassungsschutz dem Bundesamt für Verfassungsschutz die ihnen übertragenen Beschränkungsmaßnahmen mitzuteilen haben. Umgekehrt informiert das BVerfSch das jeweilige LVerfSch über die in dessen Bereich getroffenen Beschränkungsanordnungen.

1.6. Regierungsentwurf zur Änderung des "G 10"

Mitte Februar 1974 hat das Bundeskabinett eine Vorlage des BMI verabschiedet, nach der G 10 geändert werden soll.

Die Bundesregierung reagierte damit auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Dezember 1970 in der dem Gesetz zwar seine Verfassungsmäßigkeit im großen und ganzen bescheinigt wird, (auch hinsichtlich des Ausschlusses des Rechtsweges), jedoch einige Auflagen erteilt werden (71).

Diese bezogen sich auf die nachträgliche Infor**ti**erung der Abgehörten.

In der geltenden Fassung des G 10 ist jegliche Benachrichtigung des Betroffenen auch nach Ende der Abhörmaßnahmen, ausgeschlossen, was vom BVerfG als verfassungswidrig angesehen wurde. Nach dem vorliegenden Regierungsentwurf ist die Möglichkeit der Unterrichtung des Abgehörten nach Beendigung der Maßnahme vorgesehen, jedoch nur dann, wenn die nachträgliche Mitteilung den Untersuchungszweck nicht gefährdet. Wann das der Fall ist, entscheidet allerdings die abhörende Stelle.

Nach erfolgter Benachrichtigung soll dem Betroffenen zwar der Rechtsweg offenstehen, er kann damit jedoch nur die Feststellung erreichen, daß die Überwachung im konkreten Fall einem Unschuldigen gegolten hat.

Die zur "Kontrolle" der Überwachungsmaßnahmen eingesetzte Dreierkommission, bestehend aus Parlamentariern von SPD, FDP und CDU/CSU, soll nun schon v o r der Einleitung einzelner Maßnahmen unterrichtet werden. Bisher geschah dies erst im

nachhinein.

Rechtsanwälte sollen von Abhörraßnahmen ausgeschlossen sein, auch wenn sie zum Kreis der "Vertrauensmänner" eines Anwerbers gerechnet werden, die sonst automatisch mit abgehört werden. Jedoch hält sich der Staat auch hier eine Hintertür offen. Die Beschränkung gilt nicht, wenn gegen den Rechtsanwalt selbst ein "Tatverdacht" vorliegt.

Der Regierungsentwurf e r w e i t e r t das G 10 schließlich in zwei Richtungen: Es soll nun auch zum "Schutz" der in der BRD stationierten NATO-Tropfen und der alliierten Soldaten in Berlin dienen, wenn der Straftatbestand der "Zersetzung" vorliegt, und es sollen auch Personen abgehört werden können, die im Verdacht stehen, "einem überwiegend aus Ausländern bestehenden Geheimbund anzugehören."

2. Artikel 11 II GG - Einschränkung der Freizügigkeit

2.1. Inhalt und verfassungsrechtliche Notwendigkeit

Art. 11 II GG wurde u. a. um folgenden Passus ergänzt: "Dieses Recht (der Freizügigkeit, W.W.) darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes und nur für die Fälle eingeschränkt werden (...), in denen es zur Abwehr einer drohenden Gefahr den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes (...) erforderlich ist." (72) Nach Keidels Ansicht ist dieser neue Vorbehalt weitgehend unnötig (73), weil viele der Freizügigkeits-Beschränkungen des Art. 11 GG bereits aufgrund der Generalermächtigung in den Landespolizeigesetzen zulässig seien (74).

Dürig hält den neuen Vorbehalt ebenfalls für unnötig. Er begründet das u. a. politisch, indem er anführt, es sei "wenig wirklichkeitsnah", zu befürchten, "es könne in absehbarer Zeit bei uns zu bürgerkriegsähnlichen Situationen kommen." (75) Derartige Situationen wie der "innere Notstand" seien keine unberechenbar über Nacht hereinbrechenden Naturkatastrophen, sondern würden ihre Schatten erkennbar vorauswerfen. Mit einem gut funktionierenden Verfassungsschutz und den Mitteln, die

das GG auch schon vor Fügung durch die Notstandsentscheidung bereit hielt (Art. 9 II, 21 II, 18), könne man Gefahren für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung bereits im Keim ersticken (76).

Dürig hält den Vorbehalt jedoch nicht allein für unnötig. Er hält ihn auch für gefährlich und erhöht mißbrauchsanfällig.

Die Sorge, mit Maßnahmen auf Grund dieses Vorbehalts könnten politisch mißliebige Personen ausgeschaltet werden, scheint ihm "um so verständlicher, als die F e s t s t e l l u n g , daß ein 'innerer Notstand' eingetreten sei, nicht von Verfassungs wegen an ein f ö r m l i c h e s V e r f a h r e n gebunden ist." (77)

Auch Hoffmann (78) betont gerade hier die Mißbrauchsgefahren durch extensive Auslegung. Er befürchtet, Aufenthaltsverbote und ähnliche Maßnahmen könnten "gerade gegen (einzelne) politisch mißliebige Personen, gar gegen maßgebende Politiker oder Gewerkschaftsführer oder gegen Journalisten ergriffen werden" (79).

Zwar hält Keidel eben das für verfassungsrechtlich unzulässig, allerdings nur, "soweit nicht die genannten Personen selbst eine Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand des Bundes oder eines Landes darstellen" (80). Wie leicht sich aber solch ein Verdacht konstruieren läßt, liegt angesichts der weiten Interpretationsfähigkeit dieser Generalklausel auf der Hand.

2.2. Die neuen verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der Exekutive nach Artikel 11 II GG

Welche Maßnahmen, die von dem neuen Vorbehalt in Art. 11 II gedeckt werden, lassen sich nun denken?

Dürig kommt zu dem Schluß, daß "unser Vorstellungsvermögen (...) wahrscheinlich nicht aus(reicht), die Vielfalt der Maßnahmen zu erfassen, die von diesem neuen Vorbehalt getragen werden." Und er fährt fort: "Bereits die vorstellbaren Maßnahmen erinnern beklemmend an Zeiten, die gerade für unsere

vom ehrlichen Bekenntnis zur Freiheit geprägte Staatlichkeit längst dunkle Vergangenheit zu sein schienen." (81)

Zur Bekämpfung Aufständischer "ist es ohne weiteres denkbar", die betroffenen Gebiete zu Sperrbezirken zu erklären, so daß Ein- und Ausreise (Fluchtbewegungen!) unmöglich werden, "wie man etwa ein Seuchengebiet 'dicht macht', um in der Isolierung die Seuche besser bekämpfen zu können" (82).

Möglich wäre auch, "unverdächtige" Teile der Bevölkerung eines Gebietes zu evakuieren und durch Straßensperren und Umleitungen Flüchtlingsströme zu lenken, um Verkehrswege und -mittel für den Einsatz von Polizei, Bundesgrenzschutz oder Streitkräften in diesem Gebiet freizuhalten (83).

Die Repressionskräfte hätten dann einen freien Aktionsradius, da der "unverdächtige", da friedliche Teil der Bevölkerung bereits evakuiert wäre. Ein mögliches generelles Reiseverbot "läßt die Nähe zur Ausgangssperre und zum individuellen Hausverbot deutlich erkennen." (84)

Da ein Ausführungsgesetz zu Art. 11 bisher nicht ergangen ist, lassen sich die genauen Auswirkungen des Vorbehalts noch nicht absehen. Dürig sieht eine Möglichkeit, den Mißbrauch "dieser weitgehenden Eingriffsermächtigung" zu verhindern, darin jedes auf dieser Grundlage erlassene einfache Gesetz und jeden Einzelakt, der sich auf ein solches Gesetz stützt, kritisch zu überprüfen (85).

Denn ein "innerer Notstand" befreie die staatlichen Organe nicht von ihrer Grundrechtsbindung.

"Die einzige Chance, mit diesem Vorbehalt fertig zu werden", liegt laut Dürig einerseits in der restriktiven Auslegung, andererseits in der "rigorosen Beachtung der Grundsätze der Vorläufigkeit jeder Notstandsmaßnahme und der Verhältnismäßigkeit sowie der Wesensgehaltssperre" (86).

Bei der Formulierung des Ausführungsgesetzes hat der Gesetz-

geber zwar noch die Möglichkeit, den Rahmen der exekutivischen Ermächtigungen eng zu fassen. Es darf aber nicht verkantet werden, daß - genau wie es kaum vorstellbar ist, die Vielfalt der Maßnahmen auf Grund dieses Vorbehalts zu erfassen - es nicht möglich sein wird, die Vielfalt dieser Maßnahmen exakt einzugrenzen. Hinzu kommt, daß die übergroße Bundestags-/Bundesratsmehrheit, wie die Erfahrungen mit anderen Ausführungsgesetzen aber auch bei den Verfassungsänderungen selbst gezeigt haben, schon von sich aus ein nur begrenztes Interesse an der Machtbegrenzung der Exekutive entwickelt.

Da der Bundestag und der Bundesrat keinen Einfluß auf die Entscheidung der Exekutive hinsichtlich des Vorliegens eines "inneren Notstands" haben - mehr noch - da die Feststellung, daß ein "innerer Notstand" eingetreten sei, verfassungsrechtlich nicht an ein förmliches Verfahren gebunden ist (87), hat die Bundesregierung auch hier einen denkbar weiten Spielraum, der gar nicht einmal aus mißbräuchlicher Anwendung des Artikel 11 II herrührt, sondern schon bei Wahrung aller gebotenen Auslegungsregeln zustandekommt.

3. Artikel 91 und 87 a IV GG - Einsatz von Bundesgrenzschutz und Bundeswehr im inneren Notstand

3.1. Einsatz des Bundesgrenzschutzes nach Art. 91 GG

3.1.1. Einsatzvoraussetzungen

Seit der Einfügung der Notstandsartikel ins GG kann laut Art. 91 I GG ein Land nicht nur - wie bisher - die Polizeikräfte anderer Länder anfordern, sondern auch "Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen (88) und des Bundesgrenzschutzes".

Voraussetzung der Anforderung ist der Einsatzzweck, nämlich die "Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes."

Im Falle des "inneren Notstands" - und das ist neu und für die vorliegende Untersuchung wichtig - kann also der Bundes-

grenzschutz außerhalb seines bis dahin geltenden 30-km-Grenzbereichs (89) im gesamten Bundesgebiet eingesetzt werden. Entsprechend ist der Absatz 2 dahingehend erweitert worden. Wenn ein Land "in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung bereit oder in der Lage" war, so konnte die Bundesregierung bisher lediglich "die Polizei in diesem Lande und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen" (90).

Jetzt kann die Bundesregierung entsprechend Absatz 1 zusätzlich noch den Bundesgrenzschutz einsetzen. Sofern sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes erstreckt und soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, ist die Bundesregierung außerdem befugt - auch das ist neu -, den Landesregierungen Weisungen zu erteilen.

Absatz 2 verstärkt also die rechtlichen Möglichkeiten zur zentralen Bekämpfung einer "Gefahr" ganz erheblich. Dennoch geht der Gesetzgeber davon aus, daß die Inanspruchnahme der Bundeskompetenzen nur dann erfolgen soll, wenn anders eine wirksame Abwehr nicht möglich ist. Vorrangig verantwortlich für die Abwehr der Gefahr ist das betreffende Land, notfalls im wechselseitigen Zusammenwirken mit anderen Ländern (wenn die Gefahr über Ländergrenzen hinaus besteht) und unter Ausschöpfung aller vorher gebotenen Möglichkeiten, wie Anforderung der Bereitschaftspolizeien anderer Länder und des Bundesgrenzschutzes (Art. 91 I).

Das Weisungsrecht nach Art. 91 Abs. 2 Satz 3 GG hat die Bundesregierung allerdings nur dann, wenn sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes erstreckt. Ist der Gefahrenherd dagegen lediglich auf das Gebiet eines Landes begrenzt und sollte dieses nicht zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage sein, so kommt nicht Art. 91, sondern Art. 37, der sog. Bundeszwang, in Betracht. Nach dieser Vorschrift kann die Bundesregierung - allerdings nur mit Zustimmung des Bundesrates - alle notwendigen Maßnahmen treffen, um das Land zur Erfüllung seiner ihm obliegenden Pflichten anzuhalten. Zur Durchführung des Bundeszwanges hat die Bundesregie-

rung dann allerdings das Weisungsrecht gegenüber allen Ländern und ihren Behörden (91).

Mit der Neufassung des Art. 91 II hat die Verfassung dem Bundesgrenzschutz über seine grenzpolizeilichen Aufgaben hinaus "die Funktion einer überregionalen Bereitschaftspolizei zur Bekämpfung außerordentlicher innerer Gefahrenlagen" (92) zuerkannt.

3.1.2. Entscheidung über den Einsatz

Die Entscheidung darüber, ob nach Art. 91 I überhaupt ein innerer Notstand - also die Voraussetzung für das Eingreifen der Bundesregierung nach Art. 91 Abs. 2 - vorliegt, trifft, wie schon nach altem Recht, allein die Bundesregierung, das heißt das gesamte Kabinett außerhalb der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers. Eine Zustimmung seitens des Bundestages oder Bundesrates ist nicht vorgeschrieben, obwohl in der Diskussion um die Notstandsverfassung wiederholt auf die Notwendigkeit einer entsprechenden Ergänzung hingewiesen worden war (93).

"Entgegen jenen verfassungspolitischen Forderungen ist die Bundesregierung allein ermächtigt, über die Voraussetzungen ihres eigenen Eingreifens selbst zu entscheiden." (94)
Hoffmann schreibt weiter: "Da die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 91 Abs. 1 und 2 sehr unbestimmt sind, nämlich sich auf 'oberste Wertentscheidungen' beziehen, stellt die Einordnung eines ganz konkreten Sachverhalts des aktuellen staatlichen Lebens in diesen Bezugsrahmen eine ausschließlich politische Wertung dar, die allein der Bundesregierung überlassen ist: daraus entsteht eine erhebliche Gefahr der vorzeitigen Inanspruchnahme und der mißbräuchlichen Inanspruchnahme." (95)

Art. 91 Abs. 2 Satz 2 bestimmt, daß das Eingreifen der Bundesregierung nur so lange zulässig ist, bis die Gefahr beseitigt ist; im übrigen könne der Bundesrat jederzeit von der Bundes-

regierung verlangen, die von ihr angeordneten Notstandsmaßnahmen einzustellen.

3.2. Einsatz der Bundeswehr nach Artikel 87 a IV GG

3.2.1. Einsatzvoraussetzungen

In enger Verbindung zu Art. 91 Abs. 2 steht Art. 87 a Abs. 4. Die Bundesregierung kann demzufolge vorbehaltlich dreier Voraussetzungen Streitkräfte im Innern bewaffnet einsetzen. Diese Voraussetzungen müssen sämtlich erfüllt sein.

Der bewaffnete Einsatz der Streitkräfte im Innern ist zulässig

1. "zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes",
2. "wenn die Voraussetzungen des Art. 91 Abs. 2 vorliegen" (d. h. wenn "das Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage (ist)" und
3. wenn "die Polizeikräfte sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichen".

Der bewaffnete Einsatz der Streitkräfte im Innern ist also gedacht als *ultima ratio* (96).

Auch dann aber, wenn alle drei Voraussetzungen erfüllt sind, kann die Bundeswehr dennoch nicht beliebig eingesetzt werden. Vielmehr bleibt der Einsatz beschränkt auf zwei Aufgaben:

1. den Schutz ziviler Objekte
2. die Bekämpfung "organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer".

Außerdem erfolgt der bewaffnete Einsatz nicht nach militärischen, sondern nach polizeirechtlichen Gesichtspunkten zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes.

Schließlich sind alle Maßnahmen der Streitkräfte unzulässig, die nicht unmittelbar "zur Abwehr einer drohenden Gefahr" getroffen werden (97).

Eine lange Kette verfassungsrechtlicher Vorbehalte, deren

Konkretisierung in einem einfachen Gesetz noch erfolgen muß, damit die Verfassungsbestimmungen in Maßnahmen umgesetzt werden können (98), kennzeichnet also den Art. 87 a Abs. 4 GG.

Dürig nennt ihn eine "Vorschrift von zentraler Bedeutung für unser gesamtes Verfassungsleben." (99) Sie regelt den "Bürgerkrieg als Verfassungslage." (100)

3.2.2. Der Bürgerkrieg als Einsatzschwelle

An dieser Stelle interessiert vor allem die Tatsache, daß sich die Kommentatoren einig darin sind, daß ein Einsatz der Bundeswehr erst für den Fall eines Bürgerkrieges in Frage kommt und verfassungsrechtlich zulässig ist (101).

Dürig begründet diese Auffassung von der Einsatzschwelle der bewaffneten Streitkräfte wie folgt: "Halten wir uns jetzt noch einmal die Lage vor Augen, in der ein Einsatz der Bundeswehr aufgrund von Art. 87 a IV zulässig ist: Es herrscht ein 'innerer Notstand', dem mit allen möglichen nichtmilitärischen Mitteln und Kräften, namentlich Polizei und BGS, selbst unter einheitlichem Einsatz durch den Bund nicht wirksam begegnet werden kann. Unzweifelhaft müssen hinter dieser Gefährdung Menschen stehen: 'bewaffnete Aufständische', innenpolitische Gegner der Regierung, die eine gewaltsame Beseitigung der freiheitlichen demokratischen GO oder der BRD selbst beabsichtigen und deren Zahl und Bewaffnung so erheblich ist, daß sie dem geballten Einsatz der nichtmilitärischen Ordnungsmacht ebenbürtig oder gar überlegen sind. Eine solche Situation ist aber nicht anderes als der Bürgerkrieg, in dem die Aufständischen der Regierung die Ausübung der Staatsgewalt streitig machen. Innenpolitischer Hintergrund des Art. 87 a IV ist somit der Bürgerkrieg." (102) Auch Keidel kommt zu diesem Schluß, indem er vorrechnet, daß, wenn allein die Mannschaftsstärke der Bayerischen Polizei ca. 20 000 Mann betrage und Polizei und BGS zur Bekämpfung nicht mehr ausreichten, die Zahl der Aufständischen "in die Zehntausende gehen"

müsse. Somit sei bei Art. 87 a IV von der Lage des Bürgerkrieges auszugehen (103).

3.2.3. Die abschließende Regelung des Inneneinsatzes der Streitkräfte durch das Grundgesetz

Da Art. 87 a II, in dem nach Dürig der gestrichene Artikel 143 aufgehoben ist, die Streitkräfte "nur eingesetzt werden dürfen, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt", ist ihr bewaffneter Einsatz im Innern außer in den vom GG genannten Fällen (Art. 35 II, III, 87 a III, IV) unzulässig. Diese Vorschriften stellen eine "abschließende und ausschließliche Regelung" dar (104).

Ebenso sind die Schutzgüter für den "inneren Notstand" mit der Formel "Bestand oder die freiheitliche demokratische GO des Bundes oder eines Landes" **a b s c h l i e ß e n d** umschrieben. "Störungen der innerstaatlichen Sicherheit und Ordnung, die keine 'drohende Gefahr' für eines dieser Schutzgüter **b e z w e c k e n o d e r b e w i r k e n**, können niemals Abwehrmaßnahmen nach Art. 91, 87 a IV (und Art. 11 II) rechtfertigen. Selbst wenn die Länderpolizeikräfte zur Abwehr solcher Störungen nicht ausreichen, kann **n i c h t** auf den BGS oder gar die Streitkräfte zurückgegriffen werden." (105)

Auch wenn der Ausschluß selbst des BGS in diesem letzteren Fall durch das neue BGS-Gesetz (106) obsolet geworden ist und vom "praktischen" Standpunkt aus recht weltfremd anmutet, so ist die rechtliche Unzulässigkeit des bewaffneten Bundeswehreinsatzes schon eher einleuchtend, weil hier die Schwelle zum militärischen überschritten wird.

3.2.4. Der Einsatz der Streitkräfte als "ultima ratio" - politische Begründungen

Als nächstes ist die Frage zu beantworten, weshalb die Eingangsschwelle für den Einsatz der bewaffneten Streitkräfte so extrem hoch gehalten worden ist. - Die Begründung findet man nicht etwa in der Scheu, den innerpolitischen Gegner und Verfassungsfeind, der bewaffnet und organisiert auftritt, mit Hilfe schwerer Waffen wie Panzer und Artillerie niederzukartätzen. Man fürchtet zum einen um den inneren Frieden: Der Einsatz der bewaffneten Macht "gegen Bürger des eigenen Landes stellt auch dann, wenn diese sich in gefährlicher Weise gegen die Rechtsordnung und demokratisch legitimierte Staatsgewalt stellen, eine innenpolitische Zerreißprobe größten Ausmaßes dar, die möglichst vermieden werden sollte." (107) - Benda befürchtet also, der zu frühe Einsatz der Bundeswehr könne den Bürgerkrieg möglicherweise überhaupt erst provozieren. Zum andern aber ist man besorgt um die bewaffnete Macht selber und ihr Legitimationsreservoir im Volk.

Der Einsatz einer Wehrpflichtigen-Armee im Innern wäre in der Tat eine Zerreißprobe für die politische Loyalität (108) und die Kampfmoral der Truppe, zumal die Armee als Wehrpflichtigen-Armee eine wesentlich stärkere Verbindung mit der Bevölkerung hat als eine Berufsarmee. Im Gegensatz zur Bereitschaftspolizei und (mit Einschränkungen) dem BGS hat die Armee außerdem einen anderen Kampfauftrag und ein anderes Feindbild. Nicht der Feind im Innern (wie bei Polizei und z. T. beim BGS) ist ihr Richtpunkt, sondern der äußere Feind.

Dürig sagt es ganz klar: Die Bundeswehr als Wehrpflichtigen-Armee kann nicht zur "Notpolizei", zum "Bürgerkriegsbüttel" (109) degradiert werden, "ohne daß zugleich ihre Glaubwürdigkeit als Institution des ganzen Volkes erschüttert wird." (110)

Aus dieser Haltung heraus, die sich nicht sorgt um das Wohl und Wehe der Aufständischen und deshalb den Bundeswehr-Einsatz hinauszögern will, sondern sich fürchtet vor einem Zerfall der

inneren Moral in der Armee und ihrem Legitimationsverlust im Volk (was beides zusammen die Verteidigungskraft zersetzt), ist es nur konsequent, wenn Dürig die Aufrüstung und Verstärkung von Polizei und BGS fordert. Diese beiden Institutionen sind dazu ausersehen, die Schmutzarbeit zu machen. Sie müssen also gestärkt werden, damit sich die Armee erst dann besudelt, wenn es wirklich nicht mehr anders geht (111).

Noch deutlicher und aufschlußreicher beschreibt Dürig das Verhältnis von Bundeswehr und Polizei an anderer Stelle - bei der Kommentierung des - durch die Notstandsverfassung aufgehobenen - Artikels 143 GG: "(...) Der Bundeswehr, die zur Erfüllung ihrer ä u ß e r e n u n d e i g e n t l i c h e n Verteidigungsaufgaben im Innenverhältnis auf a l l e Bürger angewiesen ist, täte man jedenfalls keinen guten Dienst, wenn man sie als potentiellen Kämpfer gegen i n n e r e Gegner verfassungsrechtlich etabliert und unpopulär macht.

D i e s e Unpopularität zu tragen, ist nun einmal das Schicksal der P o l i z e i (...)" (112).

Inzwischen ist eingetreten, wovor Dürig gewarnt hatte. Die Bundeswehr wurde als potentieller Kämpfer gegen innere Gegner verfassungsrechtlich etabliert.

Die Gefahr der Unpopularität wird dabei jedoch durch zwei Umstände gemildert. 1. ist ihr Einsatz wirklich als ultima ratio gedacht. Den Bürgern ist die Bundeswehr als innenpolitisches Gewaltinstrument gar nicht bewußt. Und 2. ist neuerdings eine Tendenz zu erkennen (übrigens parallel zu anderen vergleichbaren Staaten), die Bundeswehr, wenn nicht zu einer Berufsarmee zu machen, so sie doch einer solchen anzunähern, dadurch, daß die Wehrpflichtigen frei wählen können zwischen Wehrdienst und Ersatzdienst. Indem man so die Schafe von den Böcken sondert, bekommt man eine "saubere" Armee, die im Falle eines bewaffneten Inneneinsatzes leichter lenkbar und weniger skrupulös sein dürfte als eine mit Kriegsdienstgegnern durchsetzte (113).

Für Dürig löst sich auch folgerichtig die Frage der Polizei-

bewaffnung (114) dahingehend auf - und er befindet sich damit in Übereinstimmung mit der weit überwiegenden Meinung -, daß die Armee ihre Unterkünfte nicht verläßt, "ehe die Polizei nicht auch n a c h Verwendung von Handgranaten und Granatwerfern unfähig ist, des inneren Notstands Herr zu werden." (115)

Gegen Gewerkschaftsvertreter gewandt, die eine Ausrüstung der Polizei mit Handgranaten, Granatwerfern usw. aus politischen Gründen ablehnen (116), stellt Dürig polemisch fest: "Der Inneneinsatz der Armee folgt verfassungsrechtlich niemals den Vorstellungen, die eine Polizeigewerkschaft über angeblich nur zulässige Waffen nichtmilitärischer Dienste hat" (117).

Denn mit der Begrenzung der Polizeibewaffnung, d.h. dem Ausschluß von Handgranaten und Granatwerfern, würde die Einsatzschwelle der Armee zweifellos herabgesetzt werden.

3.2.5. Die Funktionen der Streitkräfte beim bewaffneten Einsatz im Innern

Welche Funktionen haben die Streitkräfte bei ihrem bewaffneten Einsatz im Innern?

Keidel, der die einzelnen Rechtsansichten zu dieser Frage ausführlich untersucht (118), stellt fest: Es bestehe Einigkeit darüber, daß die Streitkräfte nicht auf polizeiliche Befugnisse und Mittel (vor allem Polizeiwaffen), also nicht auf polizeiliche Funktionen beschränkt seien; ferner, daß die Streitkräfte grundsätzlich ihre militärischen Waffen, auch schwerer Art, verwenden dürften. Andererseits werde überwiegend die Zulässigkeit eines kriegsmäßigen und auf die Vernichtung der Aufständischen gerichteten Vorgehens verneint. Und schließlich werde von nahezu allen die Geltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bestätigt. "Kurz gefaßt läßt sich die überwiegende Meinung dahingehend formulieren: Die Streitkräfte haben weder reine Polizeifunktionen noch unbeschränkt kriegsmäßige Funktionen, sie dürfen militärische Waffen verwenden,

aber unter Bindung an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der auch das Polizeirecht beherrscht." (119)

Dieser überwiegenden Meinung schließt sich auch Keidel an (120).

3.2.6. Formelle Einsatzvoraussetzungen und politische Kontrolle

Die Befugnis zum bewaffneten Einsatz der Streitkräfte im Innern besitzt allein die Bundesregierung (Art. 87 a IV S. 1) als Kollegium.

"Notwendige formelle Einsatzvoraussetzung ist daher immer ein förmlicher Kabinettsbeschuß" (121). Der Verteidigungsminister - Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt vor Verkündung des Verteidigungsfalles (Art. 65 a, 115 b) - kann also die Entscheidung über den Einsatz nicht allein treffen.

Dürig bedauert, daß "trotz vielstimmiger Mahnung und Kritik (...) der verfassungsändernde Gesetzgeber sich nicht bereitgefunden (hat), den Einsatz der Streitkräfte von einer förmlichen Feststellung der Einsatzvoraussetzungen oder einer Zustimmung durch den Bundestag (evtl. auch den Bundesrat) abhängig zu machen." (122)

Auch Hoffmann beklagt, daß "eine besondere parlamentarische Feststellung vor dem Einsatz der Bundeswehr nach Art. 87 a Abs. 4 abgelehnt worden (ist) mit dem (...) Hinweis auf erforderliche rasche Reaktionen." (123)

Hoffmann fährt fort: "So kann die Bundesregierung allein die politische Wertung über die konkrete Verwirklichung der sehr unbestimmten Tatbestandsvoraussetzungen treffen, die einen so gewichtigen Eingriff in das gesamte innenpolitische Leben nach sich ziehen kann." (124)

Der Hinweis auf "rasche Reaktionen" sticht nach Meinung Dürigs (125) jedoch nicht. "Da ein 'innerer Notstand' kaum über Nacht Formen und Ausmaße annehmen kann, die der 'Eingangsschwelle' des Art. 87 a IV entsprechen (also

dem Bürgerkrieg, W.W.), bestand kein zwingender Grund, Art. 87 a IV 'mißbrauchsfreundlicher' als unbedingt notwendig zu machen. Nach der geltenden Regelung befindet die B u n d e s - r e g i e r u n g a l l e i n darüber, ob die 'Eingangsschwelle' erreicht ist. Das Parlament, das auch im Notstand 'Herr der Lage' bleiben sollte, bleibt von der Entscheidung ausgeschlossen." In einer Fußnote fügt er an: "(...) Gerade wegen seines Charakters als - wenn auch extreme - innenpolitische Auseinandersetzung sollte der 'innere Notstand' vom gesamten Parlament einschließlich der Opposition kontrolliert werden." (126)

Zwar ist der Einsatz der Streitkräfte einzustellen, wenn der Bundestag oder der Bundesrat es verlangen (Art. 87 a IV S. 2). Doch dieses Recht bietet keinen ausreichenden Ersatz für eine vorgängige parlamentarische Zustimmung (127).

Zudem handelt es sich bei diesem Recht "nach seiner Formulierung auch k e i n e s w e g s um ein parlamentarisches 'K a s s a t i o n s r e c h t'. Der Anspruch des Verlangens richtet sich an die B u n d e s r e g i e r u n g und berührt (auch wenn diese ihm unverzüglich Folge leisten muß) den Einsatz selbst gar nicht. Nur die Bundesregierung kann den Befehl erteilen, den Einsatz e i n z u s t e l l e n ." (128)

Dürig bezweifelt folglich, daß das Einstellungsverlangen "eine ausreichende Sicherung der parlamentarischen Kontrolle" (129) dargestellt. Das Entscheidende sei doch der Einsatzbefehl. Auf diesen aber hätten Bundestag und Bundesrat als solche keinen direkten Einfluß.

"Selbst wenn eines der Gremien von seinem Recht u n m i t - t e l b a r nach Erteilung des Einsatzbefehls Gebrauch macht: Für die Situationen, die Art. 87 a IV voraussetzt, kann kaum garantiert werden, daß ein Rückruf noch möglich sein wird. Der Einsatzbefehl überschreitet eine B a r r i e r e , jenseits derer die Entwicklung nicht vorausgesagt werden kann." (130)

Ist die Bundeswehr nämlich erst einmal eingesetzt, dann ist

die Dauer ihres Einsatzes von zweit-rangiger Bedeutung (131).

Dürig konstatiert abschließend, daß dieses Recht der parlamentarischen Gremien "entschieden hinter dem zurückbleibt", was ihrer Stellung in einem parlamentarisch-demokratischen Staat in dessen höchster Not entsprochen hätte." (132)

4. Artikel 35 II GG und die Neufassung des Bundesgrenzschutzgesetzes (BGSG)

4.1. Inhalt der Grundgesetzänderung

Die 31. Änderung des Grundgesetzes vom 28.7.1972 verstärkte die Funktion des BGS für die innere Sicherheit in der BRD ganz entschieden. War bis dahin sein Einsatz zur Unterstützung der Länderpolizeien nur "zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes", also im "inneren Notstand", n Art. 91 möglich, so ist diese Einsatzschwelle in Art. 35 II fortgefallen.

Nunmehr kann der BGS eingesetzt werden "zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung", und zwar "in Fällen von besonderer Bedeutung", auf Anforderung eines Landes zur Unterstützung seiner Polizei, "wenn die Polizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte".

4.2. Zur verfassungsrechtlichen Notwendigkeit der GG-Änderung

Die Grundgesetzänderung ist für notwendig gehalten worden, um die Verfassungsmäßigkeit des in etwa gleichlautenden § 9 Abs. 1 Ziff. 1 BGSG n.F. zu sichern (133). Es wurde argumentiert, das GG enthalte mit den bis dahin aufgezählten Fällen, in denen der BGS die Polizei eines Landes unterstützen dürfe, eine abschließende Regelung. Dem halten Einwag/Schoen entgegen, daß das GG keine dem Art. 87 a II entsprechende Vor-

schrift enthalte (die der Bundeswehr nur in den ausdrücklich im GG genannten Fällen einen Einsatz erlaubt) (134) und - dieses Argument ist jedoch ein recht zweifelhaftes - daß eine Unterstützung der Länderpolizeien "in der Vergangenheit bereits vielfach praktiziert worden ist, ohne daß irgend jemand daran Anstoß genommen hätte." (135)

Außerdem sei der Gedanke, die Polizei auch in anderen als im GG vorgesehenen Fällen durch den BGS unterstützen zu lassen, keineswegs neu. "Die Polizeigesetze aller Länder - mit Ausnahme Niedersachsens und Berlins - sahen vor, daß Polizeivollzugsbeamte des Bundes in bestimmten Fällen, die über den Bereich der im GG genannten hinausgingen, Aufgaben der Polizeien der Länder wahrnehmen konnten. (...) Es lag nahe, eine korrespondierende Bundesnorm zu schaffen, um auch von Bundesseite einen Einsatz des BGS zur Unterstützung der Polizei eines Landes ausdrücklich zu ermöglichen." (136)

Schließlich wurde eine grundgesetzliche Regelung auch deshalb für erforderlich gehalten, weil eine Unterstützung der Länderpolizeien durch den BGS u. U. zu einer Beeinträchtigung von Freiheit und sonstigen Rechten des Staatsbürgers führen könnte, also in dem Bereich, in dem die Polizei hoheitlich belastend tätig wird. "Für diese Fälle schien es notwendig, die Voraussetzungen, unter denen eine Unterstützung durch den BGS gewährt werden konnte, im GG selbst zu regeln." (137)

4.3. Zur Auslegung des Art. 35 II GG bzw. § 9 Abs. 1 Ziff. 1 BGG n.F.

Was unter "Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung" i.S. des GG zu verstehen ist, richtet sich danach, ob die allgemeine Polizei oder eine Sonderpolizei zu unterstützen ist. Es handelt sich demnach um einen polizeirechtlichen Begriff. "Dabei kann der BGS nicht nur für Maßnahmen präventivpolizeilicher Art, sondern auch zur Verfolgung mit Strafe bedrohter Handlungen angefordert werden." (138)

Der BGS darf die Polizei eines Landes nur "in Fällen von besonderer Bedeutung" unterstützen. Ein Land kann sich also nicht wegen jeder Kleinigkeit an den BGS wenden. Wann ein Fall von besonderer Bedeutung vorliege, ließe sich - so Einwag/Schoen - nicht abstrakt und generell formulieren. Die Beurteilung dieser Frage könne von der jeweiligen Sicherheitslage abhängig sein. Im allgemeinen werde man dann, wenn die (...) Voraussetzung gegeben sei, daß die Polizei des Landes eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könne, einen Fall von besonderer Bedeutung annehmen (139).

"Die Aufgabe, bei der die Polizei eines Landes in die erwähnten Schwierigkeiten geraten würde, kann jede Aufgabe sein, die der Polizei obliegt. Es ist also nicht notwendig, daß die Polizei gerade die Aufgaben, für die sie den BGS anfordert, nicht oder nicht ordnungsgemäß erfüllen kann. Es genügt, wenn solche Schwierigkeiten bei einer andern Aufgabe eintreten. (...) Es genügt, wenn dargetan werden kann, daß, wenn diese Unterstützung nicht gewährt wird, das Land bei irgend einer der Polizei obliegenden Aufgabe in die erwähnten Schwierigkeiten geriete." (140)

4.4. Einsatz des BGS nach den Länderpolizeigesetzen

Darüber gibt § 10 BGSG n.F. Auskunft. Dort heißt es in Abs. 3: "In den Fällen des § 9 (und dazu zählen Ziff. 1: der Einsatz in Fällen von besonderer Bedeutung; Ziff. 2: der Katastropheneinsatz und Ziff. 3: der Einsatz im inneren Notstand nach Art 91 I - W.W.) richten sich die Befugnisse des BGS nach dem Recht des Landes, in dem er verwendet wird."

Da der BGS in allen drei in Frage kommenden Fällen "zur Unterstützung der Polizei" eingesetzt wird, handelt es sich also um die Polizeigesetze der Bundesländer.

4.5. Anforderung des BGS und Entscheidung über seinen Einsatz im Innern

Anfordern kann den BGS die zuständige Landesbehörde. In der Regel wird das der Innenminister/-senator sein oder das Landeskabinett.

§ 9 Abs. 1 Satz 2 bestimmt, daß der BGS bei diesem Einsatz "den fachlichen Weisungen des Landes (unterliegt), in dem er verwendet wird."

"Diese Regelung zeigt i.V.m. § 10 Abs. 3 (BGSG n.F. - W.W.), der die Anwendung des für die Polizei des Landes geltenden Rechts vorschreibt, deutlich, daß die Verwendung des BGS nach § 9 Abs. 1 Satz 1 im Rahmen einer Organleihe erfolgt. Fachliche Weisungen sind also Weisungen, die zur Durchführung des Auftrages notwendig sind." (141)

Die Entscheidung darüber, ob der BGS schließlich eingesetzt wird, trifft der Bundesminister des Innern (§ 9 Abs. 2 BGSG).

Er trifft seine Entscheidung aufgrund der Anforderung des Landes, die "alle für die Entscheidung wesentlichen Merkmale des Einsatzauftrages enthalten (soll)" (§ 9 Abs. 3 S. 2 BGSG) (142). Nach § 9 Abs. 3 Satz 1 ist einer Anforderung des BGS zu entsprechen, "soweit nicht eine Verwendung des Bundesgrenzschutzes für Bundesaufgaben dringender ist als die Unterstützung der Polizei des Landes."

Auch der schriftliche Bericht des Rechtsausschusses des BT zur Notstandsverfassung (143) bringt zum Ausdruck, daß solche Anforderungen unter Berücksichtigung des Bund und Land gegenseitig verpflichtenden Grundsatzes der Bundestreue zu prüfen sind und vom Bund nur aus wichtigen sachlichen Gründen abgelehnt werden können (144).

5. Exkurs: Zur Frage des Streikeinsatzes der Bundeswehr, des Bundesgrenzschutzes und der Bereitschaftspolizeien
- 5.1. Zur Auslegung der Arbeitskampfschutzklausel des Artikel 9 III, Satz 1 GG
- 5.1.1. Der gewerkschaftliche und der nicht-gewerkschaftliche (spontane) Streik

Übereinstimmend ist die herrschende Lehre der Ansicht, daß der bewaffnete Einsatz von Bundeswehr, Bundesgrenzschutz und Bereitschaftspolizei gegen Streiks - seien diese nach der Arbeitsrechtsprechung legal oder nicht - verfassungswidrig ist (145). Die verfassungsrechtliche Sicherung erfolgt von mehreren Seiten.

Zunächst bestimmt der Artikel 9 III Satz 3, daß "Maßnahmen nach den Artikeln 12 a, 35 Abs. 2 und 3, Artikel 87 a Abs. 4 und Artikel 91 (...) sich nicht gegen Arbeitskämpfe richten (dürfen), die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Satzes 1 geführt werden".

Von diesem Artikel werden ausdrücklich jene Streiks erfaßt, die von Vereinigungen im Sinne des Art. 9 III Satz 1 geführt werden. Der Schluß, daß demzufolge nicht-gewerkschaftliche oder spontane Streiks ungeschützt sind, ist aber - so Glückert, der sich eingehend mit der Problematik befaßt (146) - nur dann zulässig, "wenn man allein die d a u e r h a f t e Koalition, im Falle des Streiks also die Gewerkschaft, als eine Vereinigung i.S. des Art. 9 III Satz 1 GG ansieht (...)." Dies sei - fährt Glückert fort - zwar heute die herrschende Lehre. Jedoch stand und steht dieser herrschenden Auffassung eine Gegenmeinung gegenüber, die auch solche Zusammenschlüsse oder Verabredungen von Arbeitnehmern als Vereinigungen i.S. des Art. 9 III Satz 1 GG ansieht, die lediglich zur Durchführung eines Streiks oder anderer Einzelaktionen erfolgen. Vom Standpunkt dieser zweiten Auffassung aus fallen auch wilde Streiks unter den Schutz des neuen Satzes 3. Da der Gesetzgeber keine Entscheidung für die Richtigkeit der einen oder anderen Auf-

fassung getroffen hat, erstreckt sich diese bisher schon bestehende Streitfrage nunmehr auch auf den Inhalt des neu eingefügten Satzes." (147)

Glückert resümiert schließlich, der Artikel 9 III Satz 3 schütze demnach, sofern die beiden in der Vorschrift statuierten Voraussetzungen erfüllt seien, "auch tarifvertragswidrige, betriebsverfassungswidrige, nichtsozialadäquate und strafbare Arbeitskämpfe. Auch amtswidrige, d. h. gegen das Beamtenrecht verstoßende Arbeitskämpfe fallen unter den Schutz des Art. 9 III Satz 3 GG." (148)

5.1.2. Der politische Streik

Ähnlich verhält es sich mit der Frage des politischen Streiks. - Nach Glückert stellt die Beschränkung des in Artikel 9 III Satz 3 statuierten Schutzes auf solche Arbeitskämpfe, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen geführt werden, keinerlei Aussage dar über die verfassungsrechtliche Bewertung des politischen Streiks (149).

Ein Umkehrschluß verbiete sich aufgrund der systematischen Stellung des Satzes in Artikel 9 statt in Artikel 91, 87 a IV oder 35 II GG (150).

In der Frage des politischen Streiks bleibe der in vielem unterschiedliche Meinungsstand über Begriff und verfassungsrechtliche wie auch über arbeits- und deliktsrechtliche Bewertung des politischen Streiks unberührt (151).

5.2. Die doppelte verfassungsrechtliche Sicherung des Streiks

Glückert hält seine Untersuchungsergebnis denen von Wahsner (152), Ramm (153) und Seifert (154) entgegen, die die Streik- und Koalitionsfreiheit durch die Notstandsverfassung entschieden gefährdet sehen.

Daß Glückert mit seiner Interpretation nicht allein steht,

sondern - im Gegenteil - die herrschende Lehre im Rücken hat, zeigt die Stellungnahme der Arbeitsrechtler Nipperdey und Sacker zu diesem Problem. "Beide betonen zunächst unter Zurückweisung von Gegenansichten, daß der verfassungsändernde Gesetzgeber mit Art. 9 III Satz 3 GG der Exekutive selbst im Verteidigungsfall die Möglichkeit genommen habe, gegen rechtswidrige Arbeitskämpfe mit Maßnahmen auf Grund der Art. 12 a, 35 II und III, 87a IV und 91 GG vorzugehen (155), melden dann jedoch (...) Zweifel an der "staatspolitischen" Richtigkeit dieser - wie sie betonen - verfassungsgesetzlich eindeutigen und bindenden Entscheidung an." (156)

Die andere Seite der verfassungsrechtlichen Sicherung des Streiks erfolgt aus der Sicht der Artikel 91 und 87 a IV.

Die Einsatzvoraussetzungen der bewaffneten Kräfte sind in beiden Artikeln derart restriktiv gehalten, daß schon von daher ein Einsatz gegen Streiks verfassungsrechtlich unzulässig wäre.

Dürig konstatiert deshalb, daß Artikel 9 III Satz 3 GG eigentlich "ohne jede praktische Bedeutung" und er "vornehmlich wohl nur zur Beruhigung der Gewerkschaften" ins Grundgesetz aufgenommen worden sei (157).

5.3. Artikel 35 II GG und Streikeinsatz des BGS

Vom Artikel 35 II GG her gesehen kann allerdings nicht mit einer hohen Einsatzschwelle argumentiert werden. Die Voraussetzung: "Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Fällen von besonderer Bedeutung", stellt für sich kein unüberwindliches verfassungsrechtliches Hindernis dar. Allerdings ist auch dieser Artikel in die Arbeitskampfschutzklausel des Artikel 9 III Satz 3 einbezogen, so daß nach der Verabschiedung der Verfassungsänderung zum Bundesgrenzschutzgesetz im Jahre 1972 der SPD-Bundestagabgeordnete Arndt feststellen konnte: "Besonders wichtig für uns Sozialdemokraten war die Einordnung der Neufassung

dieser Aufgaben des Bundesgrenzschutzes in den Absatz 2 des Art. 35 GG, und zwar deswegen, weil der Artikel 35 auch in seiner neuen Gestalt vom Artikel 9 III Satz 3 GG mit umfaßt wird. Es muß sichergestellt sein, daß auch der jetzt zulässige Einsatz des Bundesgrenzschutzes niemals dazu mißbraucht werden darf, Maßnahmen durchzuführen, die sich gegen Arbeitskämpfe richten." (158)

Die Frage des Einsatzes des BGS nach Artikel 35 II n.F. gegen spontane und politische Streiks bleibt allerdings rechtlich offen - genau wie der Streit der Lehrmeinungen um die Zulässigkeit dieser Streikformen (159).

Hier besteht im Gegensatz zu den Artikeln 87 a IV und 91 GG eine mögliche verfassungsrechtliche Einbruchsstelle, da die Einsatzschwelle in Artikel 35 II - im Gegensatz zu der der beiden Notstandsartikel - relativ niedrig gehalten ist.

6. Artikel 73 Nr. 10 und 87 I Satz 2 GG und das Verfassungsschutzänderungsgesetz (VerfSchÄndG)

6.1. Aufgabenerweiterung für den Verfassungsschutz

Hatte der alte Art. 73 Nr. 10 GG dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder "in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes" zugewiesen, so bringt die GG-Änderung von 1972 eine Formulierungskorrektur und Aufgabenerweiterungen.

Jetzt heißt es: "Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über (...) 10. die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder (...) b) zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz) und c) zum Schutze gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden (...)."

Art. 73 Nr. 10 b enthält eine Definition dessen, was mit "Verfassungsschutz" gemeint ist. Einerseits wird der alte, bereits bestehende Auftrag des Verfassungsschutzes konkreti-

siert: Schutz der fdGO und des Bestandes des Bundes oder eines Landes (160). Neu ist aber der Auftrag, die "Sicherheit (161) des Bundes oder eines Landes" zu schützen (161a).

6.2. Inhalt und Auslegung des Art. 73 Nr. 10 GG

Danach sind nunmehr auch solche Aktivitäten zu beobachten, die nicht notwendig gegen die verfassungsmäßige Grundordnung gerichtet sind, die aber die innere oder äußere Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährden (162). Vor allem handelt es sich dabei um alle Bestrebungen, mit denen Straftaten gegen das friedliche Zusammenleben der Bürger geplant oder durchgeführt werden. In jedem Fall muß es sich um **p o l i t i s c h m o t i v i e r t e** Bestrebungen handeln (163).

Die zweite Kompetenzerweiterung für den Verfassungsschutz findet sich in Art. 73 Nr. 10 c. - Hier sollen Bestrebungen im Bundesgebiet beobachtet werden, "die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden."

Peter Frisch ¹⁾ kommentiert das folgendermaßen: "Dieser Beobachtungsauftrag war notwendig, weil es sich kein Staat erlauben kann, in Unkenntnis über solche konspirativen Bestrebungen im eigenen Lande zu bleiben, die das friedliche Zusammenleben mit anderen Völkern oder die Beziehungen zu anderen Regierungen beeinträchtigen. Nur in diesem Sinne ist die 'Gefährdung auswärtiger Belange' zu verstehen. Die Beschränkung des Beobachtungsauftrages auf Bestrebungen, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange gefährden, widerlegt alle Befürchtungen, die gerade wegen dieser neuen Bestimmung laut geworden sind: Kritik am Heimatstaat oder Ablehnung des dortigen Systems durch die hier lebenden Ausländer ist für die Verfassungsschutzbehörden kein Anlaß zum Tätigwerden. Sie sind aber dann, und zwar zu Recht, zur Wahrnehmung ihrer Beobachtungsaufgaben verpflichtet, wenn in der Bundesrepublik Gewaltakte im Aus-

land vorbereitet oder - zum Beispiel durch Sammlungen für Waffenkäufe - unterstützt werden." (164)

Der gesetzliche Beobachtungsauftrag bleibt jedoch nicht auf Ausländer beschränkt. Denn "die Verfassungsschutzbehörden (dürfen) nicht darauf verzichten, auch Deutsche zu beobachten, die aus politischen Motiven Bestrebungen verfolgen, die zwar nicht unsere verfassungsmäßige Grundordnung, aber die Sicherheit oder - unter den genannten engen Voraussetzungen - auswärtige Belange unseres Staates gefährden." (165)

6.3. Die politische Diskussion im Rechtsausschuß des Bundestages

Während der Regierungsentwurf die Beobachtung noch auf Ausländer beschränkt hatte, war es nach Meinung der Mehrheit des RABT "sachlich nicht zu vertreten, daß einerseits sicherheitsgefährdende Bestrebungen von Ausländern von der Nachrichtensammlung und -auswertung der Verfassungsschutzbehörden erfaßt werden, dagegen Deutsche, die sich an solchen Bestrebungen beteiligen oder sie selbständig unternehmen, nicht in die Beobachtung einbezogen werden könnten." (166)

Die Mehrheit des RABT hatte Bedenken gegen die neue Aufgabe des Verfassungsschutzes betr. "auswärtige Belange". Das sei zu weitgehend. Erst dann, wenn die auswärtige Sicherheit gefährdet wird, sei der Einsatz des VerfSch zuzulassen. Die Minderheit dagegen war der Ansicht, es sei unnötig, die Deutschen einzubeziehen. Dabei ging die Minderheit davon aus, "daß Bestrebungen von Deutschen, die die Sicherheit oder die auswärtigen Belange der BRD gefährden, in aller Regel mit der Bekämpfung der Verfassungsordnung der Bundesrepublik zusammenfallen und damit schon nach geltendem Recht von den Verfassungsschutzbehörden kontrolliert werden können." (167)

Schließlich setzte sich eine Fassung durch, die einerseits die weitergehenden Funktionen für den Verfassungsschutz bestätigte und andererseits diese Funktionen ausdrücklich in der Verfassung absicherte.

3.4. Einfügung der geänderten Artikel in die Grundgesetz-systematik

Da es sich bei den Gebieten "Gesetzgebungszuständigkeit" und "Verwaltungskompetenzen" um getrennte Verfassungsbereiche handelt, machte das Verfassungsschutzänderungsgesetz zwei Grundgesetzänderungen erforderlich (168).

Nach dem vorher geltenden Recht besaß der Bund lediglich Gesetzgebungskompetenzen für die "Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei und in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes, die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes sowie die internationale Verbrechensbekämpfung." (Art. 73 Nr. 10 a.F.) Dazu standen dem Bund nach Art. 87 I GG Verwaltungskompetenzen zu, nämlich die Einrichtung von "Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und für die Kriminalpolizei."

"Keine eindeutigen Zuständigkeiten (hatten) hiernach die Verfassungsschutzbehörden dafür, radikale politische Bestrebungen zu überwachen, die nicht die Aufhebung, Änderung oder Störung der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland zum Ziel haben, sondern auf andere Weise die innere oder äußere Sicht oder auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden." (169)

Diese Zuständigkeiten wurden mit den Änderungen der Artikel 73 Nr. 10 und 87 I nunmehr verfassungsrechtlich "eindeutig" begründet.

6.5. Klarstellung alter Kompetenzen im Verfassungsschutz- änderungsgesetz

Über die Funktionserweiterungen der Verfassungsschutzämter hinaus, deren Einfügung in das Verfassungsschutzgesetz Grundgesetzänderungen notwendig erscheinen ließen, hat die Novellierung Bestimmungen aufgenommen, die zwar bedeutsam sind, jedoch lediglich schon bisher wahrgenommene Kompetenzen rechtlich klarstellen sollen. Darunter fällt die Bestimmung, daß das Bundesamt für Verfassungsschutz befugt ist, zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nachrichtendienstliche Mittel anzuwenden (§ 3 Abs. 3 Satz 2).

Vor allem sind das die Einschleusung von sogenannten Vertrauensleuten in bestimmte Organisationen und die Observation von Personen, besonders auch von Spionen und Agenten (170).

Die Zulässigkeit des Abhörens von Telefongesprächen und des Einblicks in Postsendungen durch die Verfassungsschutzbehörden ist bereits durch das Gesetz zu Artikel 10 GG ("G 10") geregelt (171). Nach wie vor besitzt der Verfassungsschutz keinerlei Zwangsbefugnisse (172). Die Behörden dürfen also weder Verhaftungen noch Hausdurchsuchungen oder Beschlagnahmen durchführen. Damit hat der Gesetzgeber das mögliche Entstehen einer neuen "Geheimen Staatspolizei" zumindest formell unterbunden (173).

III. DIE NOTWENDIGKEIT DER GRUNDGESETZÄNDERUNGEN UND GESETZE ZUR INNEREN SICHERHEIT AUS DER SICHT DER POLITISCHEN INSTITUTIONEN

1. "Schröder-Entwurf" der Notstandsverfassung (1960)

Schon bei der Beratung des ersten Entwurfs einer Notstandsverfassung im Deutschen Bundestag (174) im Jahre 1960 (175) zeigte sich die Einigkeit der im Bundestag vertretenen Parteien in der Grundsatzfrage der Notwendigkeit einer Notstandsgesetzgebung. Diese Notwendigkeit wurde durch die Sprecher aller drei Parteien entschieden bejaht (176).

Auch die Begründungen für die Notwendigkeit unterschieden sich nur graduell: CDU/CSU (die damals mit absoluter Mehrheit allein regierte) und die FDP argumentierten vor allem mit der kommunistischen Gefahr. Daß diese als Resultat der gesellschaftlichen Zustände innerhalb der staatlichen Grenzen der Bundesrepublik heranwachsen könnte, war den Sprechern der Parteien jedoch damals noch nicht vorstellbar. Der innere Notstand konnte nur gedacht werden als "durch subversive oder auch offene Einwirkung von außen" hervorgerufen (177), so der FDP-Sprecher Dr. Bucher. Deshalb erschien eine klare Abgrenzung zwischen innerem und äußerem Notstand kaum möglich (178).

Dieselbe Meinung vertrat auch der Redner der CDU/CSU-Fraktion, Kanka. Unübertrefflich malt er das Schreckensbild einer möglichen Notstandslage an die Wand wie sie nur verständlich ist aus einer Zeit, in der die letzten großen Schlachten des kalten Krieges geschlagen wurden (Kongo-Krise, Kuba-Krise, Berlin-Krisen/Chruschtschow-Ultimatum 1958), andererseits aber auch die ersten Anzeichen einer amerikanisch-sowjetischen Entspannungspolitik sichtbar wurden, die damals (wie heute) im rechten Lager angstauslösend ("über unsere Köpfe hinweg ...") wirkte.

Kanka erklärte: "Stellen Sie sich (...) vor, den Herren im Kreml gelänge es, in den nächsten Jahren unsere Verbündeten für eine Regelung zu gewinnen, nach der Deutschland aus dem System der westlichen Bündnisse und des sowjetrussischen Satellitentums entlassen würde, es bliebe aber bei dem illegitimen Zwangsregime, das sie in ihrer Besatzungszone eingerichtet

haben, und stellen sie sich weiter vor, im Raume unserer Bundesrepublik würde der wirtschaftliche Aufstieg abgelöst durch eine Zeit schwerster wirtschaftlicher Krisen: Bedarf es da noch großer Phantasie, um sich vorzustellen, was da alles im Raum unserer freiheitlichen Ordnung geschehen könnte, wie diese Ordnung unterminiert würde, wie Fünfte Kolonnen das Volk aufwiegelten, wie sie seine Ordnung mit politischen Generalstreiks gegen die allgemeinen Versorgungsbetriebe und anderes mehr untergruben und wie sie dann auch mit bewaffneter Macht, offen oder getarnt, eingriffen, um auch bei uns an die Macht zu kommen?" (179)

Auch der damalige Innenminister Schröder begründet die Notwendigkeit von Notstandsgesetzen mit den internationalen Gefahren (180). Er weist dabei immer wieder auf die Lage in Berlin hin (181) und auf die Sonderstellung der Bundesrepublik als Teil einer Nation, die in feindliche Gesellschaftssysteme gespalten ist: "Wir sprechen hier nicht in wunderbar befriedeten Landschaften und harmlosen Bereichen, sondern wir sind das Volk der Welt, das an einer der allergefährlichsten Stellen, Tür an Tür mit dem Kommunismus lebt; das trifft für kein Volk in der Weise zu wie für uns. Wenn man sich einmal die ungeheuren Anstrengungen ansieht, die der Kommunismus über und unter der Erde macht, um hier Boden zu gewinnen, wenn man sich einmal klarmacht, daß wir der lockendste Preis sind, den der Kommunismus sich derzeit überhaupt vorzustellen vermag, dann muß man feststellen, daß alle Sorgen auf diesem Gebiet nicht übertrieben, sondern pflichtgemäß und berechtigt sind." (182)

Im Gegensatz zu CDU/CSU und FDP macht die SPD in dieser Debatte keinen k o n k r e t e n Feind aus, gegen den sich die Notstandsgesetzgebung richten müßte. Dieses Gesetz dient ihr ganz allgemein zur "Verteidigung des demokratischen Staates" und zur "Verteidigung der demokratischen Grundordnung" (183).

Da Schäfer jedoch feststellt, das Parlament habe bereits vor nahezu 10 Jahren die dritte Strafrechtsnovelle ("ein sehr beachtliches Instrument, das die Grenze der Strafbarkeit sehr

weit, beinahe bis an die Grenze des Verantwortlichen, vorverlagert") und die Verfassungsschutzämter geschaffen und insofern Vorsorge getroffen, "daß man Staatsfeinden rechtzeitig entgegentreten kann" (184) und Arndt den "aktive(n) und Gott sei Dank militante(n) Artikel im Grundgesetz" preist, "da es ermöglicht, verfassungswidrige und verfassungsfeindliche Parteien rechtzeitig zu verbieten, damit es gar nicht erst zu der Situation einer negativen und antidemokratischen Mehrheit im Parlament kommt" (gemeint ist der Artikel 21 GG) (185), bleibt eigentlich auch für die SPD nur noch die Subversion aus dem Osten als innere Notstandslage übrig - selbst wenn sie das nicht deutlich ausspricht.

Adolf Arndt beschwört die düstere internationale politische Lage und sieht die Weltexistenz bedroht (186). Hier schwingt - ebenso wie bei den Sprechern der CDU/CSU und der FDP die Befürchtung mit, daß angesichts der bedrohlichen Entwicklung der internationalen Lage, die Situation der Bundesrepublik - an der Nahtstelle zwischen Ost und West liegend - besonders prekär ist und eine Notstandsregelung von daher rechtfertigt.

Die Notstandsgesetzgebung als Mittel zur Unterdrückung möglicher Klassenkämpfe von unten kommt nur am Rande zu Sprache und ist vor allem eingebettet in das Kalte-Kriegs-Gedankenschema, in dem solche Kämpfe nur als Resultat der "Unterwanderung" aus dem Osten gedacht werden können.

Zwar teilen CDU/CSU und FDP nicht vorbehaltlos das Vertrauen der SPD in die Gewerkschaften, sondern stehen ihnen eher reserviert gegenüber, doch sollten sich nach Ansicht Kankas, (CDU, CSU) Notstandsmaßnahmen "gegen eine Gewerkschaftsführung erst dann richten, wenn sie heillos kommunistisch unterwandert ist (...)" (187)

Werber von der CDU/CSU stimmt dem zu und fordert, daß die Notstandsgesetzgebung "in keiner Weise an der Freiheit der Sozialpartner rütteln (...)" (188) dürfe. Und schließlich hält auch Schröder der SPD, die dem Schröder-Entwurf Mißtrauen gegen die Gewerkschaften anlastet, entgegen: "Ich habe (...)

x-mal gesagt, daß der normale Arbeits- und Lohnkampf für uns überhaupt nicht unter der Perspektive des Notstandes und eines Ausnahmezustandes gewertet werden kann. Ich habe vielmehr immer gesagt (...): alle Dinge, die mit Geld erledigt werden können, sind in unseren Augen als ein Notstandsfall beinahe nicht vorstellbar. Deswegen hat kein Mensch die Absicht, die Gewerkschaften in ihren Arbeits- und Lohnkämpfen zu behindern. Dafür gibt es auch nicht den Schatten einer Andeutung." (189)

Während die Linie der CDU/CSU in der Notstandsfrage den Gewerkschaften gegenüber eher kühl-distanziert bis neutral ist, will die SPD die Gewerkschaften zu Bündnispartnern bei der Verfechtung gesetzlicher Regelungen dieser Frage machen. Nicht zum möglichen Gegner einer Notstandsregelung dürfe man die Gewerkschaften stempeln, sondern - so fordert SPD-Schäfer vom Innenminister - man müsse sie "umgekehrt geradezu als die Bollwerke, als die Mitverantwortlichen für diese Grundordnung behandeln." (190)

Zwei Argumente für eine Notstandsregelung, die später immer wieder auftauchten, wurden auch schon in dieser ersten Debatte genannt. Das erste Argument bezieht sich auf die grundsätzliche Notwendigkeit einer Notstandsregelung und lautet: "Eine solche Gesetzgebung ist in jedem demokratischen Staat erforderlich und nur in einem demokratischen Staat, denn der totalitäre Staat lebt ja im Zustand permanenten Notstandes." (191)

Das zweite Argument bezieht sich auf den Zeitpunkt der Verabschiedung einer Notstandsregelung: Die Stunde der innenpolitischen Schönwetter-Periode sei günstig, weil in diesen Zeiten in größerer Ruhe beraten werden könne und das öffentliche Klima einer Verabschiedung zuträglicher sei als in anderen Zeiten (192).

Schließlich bleibt noch festzuhalten eine Differenzierung zwischen CDU/CSU einerseits und SPD und FDP andererseits, die sich auch später durch alle Debatten zieht: Während die CDU/CSU vor allem auf die Effizienz der Regelung drängt und bei ihr die Ausnahmesituation vorerst noch die berühmte

"Stunde der Exekutive" ist (193), plädieren SPD und FDP für eine Regelung, die rechtsstaatlichen Grundsätzen möglichst weitgehend gerecht wird (194).

Beide Parteien lehnen den Entwurf in der vorliegenden Form ab (195).

2. "Höcherl-Entwurf" der Notstandsverfassung (1. Beratung/1963)

Nachdem der Schröder-Entwurf einer Notstandsverfassung am Widerstand der SPD, FDP und auch des von der CDU/CSU dominierten Bundesrates gescheitert war, machte der neue Innenminister Höcherl - inzwischen hatte die Bundestagswahl 1961 stattgefunden, aus der eine CDU/CSU-FDP-Koalition hervorgegangen war - mit einem eigenen Entwurf, dem sog. "Höcherl-Entwurf", einen neuen Anlauf. Die erste Lesung dieser Vorlage (196) im Bundestag erfolgte im Januar 1963 (197).

Wieder spielt das Argument der spezifischen deutschen Situation eine hervorragende Rolle. Außerparlamentarischen Vorwürfen, gelungen für innere Notstände seien aus zwei Gründen überflüssig: erstens zeige die innere Entwicklung der BRD wie friedlich hier alles verlaufe und zweitens sei es heute, im modernen Staat praktisch gar nicht mehr vorstellbar, daß eine Gruppe von Revolutionären durch Umsturzversuch den Bestand oder die verfassungsmäßige Ordnung des Staates gefährde, weil ein solcher Umsturz Organisationen und Machtmittel voraussetze, über die heute nur die Inhaber staatlicher Gewalt verfügten, beggnet Höcherl im Bundestag mit zwei Gegenargumenten: einmal sei keineswegs sicher, daß die friedlichen Zustände, die der Bundesrepublik im Innern in den ersten Jahren ihres Entstehens beschieden waren, für alle Zeiten fort dauern würden, und zweitens gäbe es einen ganz neuen Typus des inneren Feindes: "Wir haben es heute nicht mehr mit Staatsfeinden zu tun, die als Einzelne oder in Gruppen von sich aus handeln. Der moderne Typ des Staatsfeindes ist ein ganz anderer. Es ist der im Auftrag eines fremden Staates oder einer fremden Regierung handelnde Agent, die 'Fünfte Kolonne' - wie es der Herr Kolleg

Arndt in seiner Schrift formuliert hat -, die die finanzielle Unterstützung eines fremden Staates oder einer fremden Regierung oder sogar einer fremden Großmacht genießt und deren organisatorische und technische Machtmittel hinter sich hat. Die Bundesregierung ist deshalb der Auffassung, daß ein Verfassungsgesetzgeber von heute auch diese modernen Erscheinungsformen revolutionärer Angriffe auf den Bestand und die verfassungsmäßige Ordnung des eigenen Staates in Rechnung stellen muß und entsprechende Vorkehrungen zu treffen hat. Der Regierungsentwurf tut dies, indem er bestimmte Sonderregelungen auch für den Fall eines Zustandes der inneren Gefahr vorsieht. Dabei ist in erster Linie an innere Gefahrensituationen gedacht, die erkennbar auf Einwirkungen von außen zurückgehen. Das ist die spezifische deutsche Situation.. (...)" (198)

Ein zweites Argument für die Notwendigkeit einer gesetzlichen Notstandsregelung - auch aus der Debatte zum Schröder-Entwurf schon bekannt - bringt das CDU/CSU-Fraktionsmitglied Hoogen. Es sei völlig falsch - so Hoogen - zu meinen, wir hätten kein Notstandsrecht. "Eine nicht festgelegte Regelung ist auch eine Regelung, bis zum übergesetzlichen Notstand hinauf. Denn daß die Regierung eines Staates die Pflicht hat, dann zu handeln, wenn die Existenz dieses Staates in Gefahr gerät, ist, glaube ich, wohl aus dem Gesichtspunkt der Notwehr heraus selbstverständlich. Dann ist es mir schon lieber, in der Verfassung dieses Staates ist gesagt, wer in einem solchen Falle zum Handeln berufen ist, damit kontrolliert werden kann." (199)

Dieselbe Auffassung vertritt auch sein Fraktionskollege Güde: "Es ist eine Aufgabe gerade einer Demokratie, einer rechtsstaatlichen Demokratie - und je rechtsstaatlicher sie ist, desto mehr hat sie das Bedürfnis -, ein Sonderrecht für die Zeiten der Not zu schaffen. Die Diktatur kennt kein Notstandsproblem (...)" Es gehe gerade darum, "daß der Ausnahmezustand, daß der Notzustand nicht lediglich nach der Regel 'Not kennt kein Gebot' und nicht nach der vagen Regel vom übergesetzlichen Notstand, sondern daß auch der Ausnahmezustand und der Notfall nach Recht geregelt werden. Nach Recht!" (200)

Auch der Sprecher der SPD-Fraktion, Schäfer, stimmt dem zu. Eine rechtsstaatliche Verfassung dürfe keine Lücken haben. Sie müsse - und dem dürfe der Gesetzgeber nicht ausweichen - "auch für die schwierigsten Belastungen klare Vollmachten, klare Verantwortung, klare Kontrollen schaffen." (201)

Im übrigen - so fährt Schäfer fort - habe die Bundesrepublik bereits eine Notstandsregelung, "die uns allen miteinander, so nehme ich an, nicht gefällt, den Art. 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages, der die Bundesrepublik in dieser kritischen Situation in die Lage versetzen würde, in der Durchführung für das deutsche Volk entscheidend wichtiger Maßnahmen von drei Verbündeten abhängig zu sein.

Die Möglichkeit, diese globalen Vollmachten abzulösen, sollte man ergreifen, globale Vollmachten, die, wie die Regelung in Artikel 5 gestaltet ist, doch sehr wahrscheinlich von Militärs wahrgenommen würden. Solche globalen Vollmachten sind nicht die geeigneten Mittel zum Schutze der freiheitlich demokratischen Grundordnung." (202)

Dieses Argument für die Notwendigkeit einer westdeutschen Notstandsregelung: die Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte (203) - gleichbedeutend mit der weiteren Vervollständigung der Souveränität des westdeutschen Staates - gewann - zusammen mit dem Argument von der Vermeidung des übergesetzlichen Notstandes - im Laufe der weiteren Debatte bis zur schließlichen Verabschiedung des letzten Entwurfs 1968 immer mehr an Gewicht.

Das vierte Argument - und dieses ist im Gegensatz zu den anderen in der Debatte zum Schröder-Entwurf noch nicht gefallen - nennt der Abgeordnete Even von der CDU/CSU-Fraktion: "So sehr für uns der Schutz der Bevölkerung im Vordergrund steht, so klar ist es die zweite Aufgabe dieser Notstandsvorsorge, daß wir unsere Strategie der Abschreckung noch glaubhafter machen, als das bisher der Fall gewesen ist. Denn in unserer heutigen Zeit muß neben die militärische Vorsorge die zivile Vorsorge treten. Nur wenn die Völker in beiden Bereichen die notwendige Vorsorge treffen, wird gegenüber dem potentiellen Gegner je-

nes Maß an Gesamtabschreckung gewährleistet, das nötig ist, um einen bewaffneten Konflikt zu verhindern." (204)

Einen interessanten Hinweis dafür, weshalb - ungeachtet der generellen Notwendigkeit der Regelung des gesamten Notstandskomplexes - die Bemühungen, die sich Jahre dahinschleppten, jetzt forciert angefaßt werden, gibt Hermann Schmitt-Vockenhausen (SPD) am Schluß der Debatte: "Die eigentlichen Impulse, das endlich einmal voranzutreiben, kamen immer gewissermaßen von der Außenpolitik. Da war der 15. August, da war die Kuba-Krise, und dann mußte das plötzlich hier schnell über die Hürden." (205)

3. "Rechtsausschuß-Entwurf" der Notstandsverfassung (2. Beratung, 1965)

Im Juni 1965 wurde die Vorlage des Rechtsausschusses (206) des Deutschen Bundestages im Plenum beraten (207). Die Argumente für die Notwendigkeit einer Notstandsverfassung konzentrierten sich immer mehr auf zwei Schwerpunkte: erstens: die Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte und zweitens: die Rechtsstaatlichkeit auch "in der Stunde der Not".

In der Frage der Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte sind sich alle drei Fraktionen einig (208).

Der SPD-Fraktionsvorsitzende Fritz Erler faßt den Tenor der Argumente zusammen: "Wir wissen alle, daß wir eine Notstandsverfassung haben, und zwar eine schlechte. Sie ergibt sich im wesentlichen aus dem Deutschland-Vertrag. Die Vorbehaltsrechte der Alliierten gehen, da es kein Schiedsgericht gibt, das sie auslegt, weiter als der Artikel 48 Weimarer Verfassung und befinden sich in fremder Hand. (...)

Diese Vorbehaltsrechte erlöschen, wenn innerdeutsches Recht die Voraussetzungen für die deutschen Organe zur Sicherung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung gegen denkbare Gefahren schafft und wenn darüber hinaus auch die Vollmachten zur Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, die der

Sicherheit der alliierten Besatzungstruppen dienen, in angemessener Weise in deutsche Hand übergeführt werden." (209)

Erler verlangt "das Selbstbestimmungsrecht für unser Volk auch im Falle der Not" (210).

Auch die Freien Demokraten "halten 20 Jahre nach Kriegsende die Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte und die Einführung einer deutschen Gesetzgebung auch für den Fall des Notstands für nicht mehr länger aufschiebbar." (211)

Und Bundesinnenminister Höcherl bezeichnet die Tatsache, daß es Bürger gibt, die in die alliierten Vorbehaltsrechte größeres Vertrauen setzen als in die hausgemachten Notstandsgesetze als "politischen Masochismus", der für ihn "indiskutabel" sei (212).

Höcherl zitiert als "Kronzeugen" das SPD-Parteiorgan "Vorwärts" (vom 2.6.1965), das im Hinblick auf die alliierten Vorbehaltsrechte sogar von "unbeschränkten Notstandsvollmachten", "die einer Diktaturbefugnis gleichkommen", gesprochen hatte (213).

An dieser Stelle wird sichtbar, daß sich die beiden o.a. Argumente miteinander verknüpfen. Das wird auch an der Stellungnahme des FDP-Abgeordneten Dorn deutlich, wenn er sagt: "Die Alternative, die draußen vielfach völlig falsch dargestellt wird, lautet ja nicht 'Notstandsrecht oder Rechtsstaat', sondern die Alternative lautet: Notstandsrecht in der Form der Durchführung der Alliierten oder Notstandsrecht so, wie wir es uns in einer freiheitlichen Demokratie vorstellen." (214)

Auch der Vorsitzende der Unionsfraktion, Rainer Barzel, erhebt noch einmal die Forderung nach rechtsstaatlicher Regelung und wendet sich gegen eine mögliche Lage, in der mangels gesetzlicher Grundlagen nach der Maxime "Not kennt kein Gebot" gehandelt werden müßte.

"Gerade wer Mißbrauch fürchtet" - so Barzel an die außerparlamentarischen Kritiker -, "muß doch Normen schaffen, die auch in der Stunde der Not binden." (215)

Für Barzel sind die Notstandsgesetze ebenfalls Teil einer

glaubhaften Abschreckungsstrategie nach außen (216). Bundeskanzler Erhard faßt am Schluß der Debatte die außen-, innen- und verfassungspolitische Notwendigkeit einer Notstandsgesetzgebung zusammen: Die weltpolitische Lage könne sich jederzeit ernsthaft verschlechtern. Er nennt als Beispiele Berlin, Kuba und Südostasien. Zur Zeit allerdings sei es ruhig in der Bundesrepublik und im benachbarten Ausland. Gerade deshalb müsse man die Vorsorge jetzt treffen.

Die Bundesrepublik sei durch ihre Lage am eisernen Vorhang und an der Peripherie des westlichen Bündnissystems besonders exponiert und deshalb gefährdet. Auf deutschem Boden stünden sich die Streitkräfte der beiden Führungsmächte in der Welt gegenüber. Die "Demarkationslinie" zur SBZ und die Grenze zur CSSR erstreckte sich über viele hundert Kilometer. Der Raum der BRD sei schmal und lang, habe also eine nur geringe Tiefe. Alles sei dicht besiedelt, es gäbe große industrielle Ballungsgebiete und empfindliche Verkehrslinien - ohne natürlichen Schutz. Das alles gebiete höchste Wachsamkeit, nicht nur hinsichtlich der militärischen, sondern auch - als ihre notwendige Ergänzung - der zivilen Verteidigung (217).

"Dies alles" - so fährt Erhard fort -, "gilt aber nicht allein für den Fall äußerer Gefahren, sondern auch für innere Unruhen. Die Bedrohungen, denen wir uns gegenübersehen, basieren nicht allein auf militärischen Konflikten.

Wir müssen immerhin damit rechnen, daß die Kommunisten entsprechend ihrer Taktik versuchen werden, zu einem ihnen geeignet erscheinenden Zeitpunkt massive innere Unruhen anzuzetteln. (...) Manche Leute meinen zwar, der Kommunismus sei harmloser geworden und verliere seinen revolutionären Charakter. Das wäre ein gefährlicher Irrtum (hier verzeichnet das Protokoll "Sehr gut"! i.d. Mitte) Gerade unser gespaltenes Land muß gegen diese Gefahren gerüstet sein und bleiben.

Die allgemeine Unsicherheit der Weltlage, die besondere Gefährdung der Bundesrepublik von außen und innen (...) erfordern Vorkehrungsmaßnahmen. Diese bedürfen, weil wir in einem

Rechtsstaat leben und diesen bewahren wollen, einer gesetzlichen Grundlage. Deshalb ist eine Ergänzung des Grundgesetzes unerläßlich. Sie stellt neben der Wehrverfassung des Jahres 1956 den für die Sicherheit unseres Staates und den Schutz unserer Bürger notwendigen Abschluß in der Verfassungsgesetzgebung dar." (218)

4. "Rechtsausschuß-Entwurf" der Notstandsverfassung (3. Beratung/1965)

Die dritte Beratung des ursprünglichen "Höcherl-Entwurfs", der sich in eine Vorlage des Rechtsausschusses umgewandelt hatte (219), fand wenige Tage nach der zweiten Lesung - ebenfalls im Juni 1965 - statt (220).

Hier begründete der damalige Bundesverteidigungsminister von Hassel die Notwendigkeit einer Notstandsgesetzgebung aus verteidigungspolitischer Sicht. Die Notstandsgesetzgebung - so v. Hassel - müsse als Teil der Abschreckungsstrategie gegen Angriffe der Sowjetunion und ihrer Verbündeten auf die Bundesrepublik verstanden werden (221).

Da die Bundesrepublik Deutschland das einzige NATO-Mitglied ohne Notstandsgesetzgebung sei, sei es höchste Zeit, derartige Regelungen zu verabschieden (222).

Für die "Stabilität im Innern" müsse schon deshalb Vorsorge getroffen werden, weil der Kampfauftrag der Bundeswehr ohne Stabilität im Innern "im materiellen Sinne nicht zu erfüllen" sei (223) und weil eine kampffähige Bundeswehr eine intakte Staatsgewalt voraussetze (224).

"Ohne eine Notstandsverfassung werden die bewaffneten Streitkräfte im Ernstfall vor Probleme gestellt, die dicht an die Entziehung ihrer Existenzgrundlage rühren." (225) Darüber hinaus werde es schwer sein, den Soldaten auch dann noch von der Integrität seines Staatswesens zu überzeugen, wenn die Alliierten ihr Vorbehaltsrecht in seinem Land ausübten (226).

Es zeuge von mangelndem Selbstvertrauen, "wenn wir von den

Alliierten mehr erhoffen als von uns selbst." (227)

Deshalb sei die Abschaffung der alliierten Vorbehaltsrechte durch Einführung der Notstandsgesetze auch ein "Votum für die nationale Selbstachtung." (228)

Zudem sei die Ersetzung der Vorbehaltsrechte durch eine eigene Gesetzgebung auch von eminent praktischem Interesse. Denn durch die Ungewißheit, die dem Art. 5 des Deutschland-Vertrages immanent sei, man also nicht absehen können, wie die Alliierten im Falle des Notstandes ihre Rechte ausüben würden und wem sie Legislative und Exekutive anvertrauten, werde gerade auf den unteren Ebenen jede sinnvolle Vorarbeit in Frage gestellt (229).

Das große Planspiel, das die beiden verantwortlichen Minister der Verteidigung und des Innern im vergangenen Jahr veranstaltet hätten, habe wieder einmal die Binsenweisheit bestätigt - und dies gelte für die äußere wie für die innere Sicherheit -, daß im Ernstfall nur das funktionieren kann, was schon im Frieden funktionierte (230).

Von Hassel erinnert daran, "wie plötzlich auch wir am Rande eines Krieges stehen könnten". Und als Beispiele nennt er die Berlin- und die Kuba-Krise (231). Dann beklagt er einen Vorgang, der für die Untersuchung des politischen Systems und seiner Funktionsbedingungen aufschlußreich ist: "In den Krisenzeiten 1961 und 1962 rief man bei uns nach dem starken Arm der Amerikaner. Man war bereit, die Wehrpflicht zu verlängern. Man ging mit Großzügigkeit an der Haushaltsenge für die Verteidigung vorbei! Man machte alle Anstrengungen. Man war sofort bereit, das Gespräch über die Notstandsfragen aufzunehmen. Wenn dann aber die Krise abklingt, weil die Sowjets die Entschlossenheit und die Stärke des Westens richtig in ihr Kalkül einbeziehen, dann ist hier plötzlich alles vergessen, dann glaubt man, dann hofft man, dann neigt man sehr rasch wieder dazu, die der freien Welt und uns drohenden Gefahren zu verharmlosen (...) anstatt nüchtern zu überlegen, was zu geschehen hat, damit uns künftig nicht eine Krise unvorberei-

tet trifft." (232)

An die SPD gewandt - die auch diesen Entwurf ablehnt -, fragt von Hassel, was sie sich von einer abermaligen Verschiebung verspreche. "Hoffen Sie dann auf noch weichere, auf verwässerte, papierne und für den Notstandsfall unpraktikable Gesetze? (...)" Und er stellt fest: "Die gefundenen Kompromisse sind schon heute das Alleräußerste, was aus militärischer Sicht zugestanden (...) werden kann." (233) Von Hassel schließt seine Rede "mit einer Formulierung des katholischen Militärbischofs Franz Hengsbach: Wer den Krieg nicht will, muß für einen starken Frieden sorgen." (234)

Der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Barzel faßt abschließend noch einmal zusammen, weshalb aus der Sicht seiner Fraktion eine Notstandsgesetzgebung notwendig ist. Er nennt drei Gründe, erstens, die Erhaltung des Rechtsstaates auch in Notzeiten, zweitens, die Glaubhaftigkeit der militärischen Vorsorge und drittens, die Herstellung voller staatlicher Freiheit durch Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte (235).

Diesen Argumenten stimmt auch die SPD im Prinzip zu, doch ist ihr der vorliegende Entwurf einerseits noch nicht rechtsstaatlich genug und andererseits verweist sie darauf, daß die Vorbehaltsrechte der Alliierten in wichtigen Punkt des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses fortbestehen blieben, da das Ablösungsgesetz hierfür nicht zum Notstandskomplex gehöre und von der Bundesregierung bis dato noch nicht ausgereift genug vorgelegt worden sei. Die SPD besteht darauf, "daß die alliierten Vorbehaltsrechte ganz verschwinden müssen, und zwar in erster Linie diejenigen, die täglich und stündlich heute in diesem Lande angewendet werden, nicht nur diejenigen, die eventuell in ferner Zukunft einmal im Falle eines Notstandes in Anspruch genommen würden." (236)

Die FDP stimmte zusammen mit der CDU/CSU der Vorlage zu (237). Die Vorlage scheiterte jedoch an der Sperrminorität der SPD.

5. Artikel 10 GG und "G 10" im Bundestag (1965)

Noch am selben Tag berät der Bundestag den Entwurf eines Gesetzes zum Schutz des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (238). Mit seiner Begründung der Notwendigkeit dieses Gesetzes stößt Bundesinnenminister Höcherl in seiner Einbringungsrede bei keiner der Fraktionen des Bundestages auf Widerspruch: "Die Wiederherstellung des Hausrechts in einem entscheidenden Rechtsbereich ist das vordringlichste Anliegen der Bundesregierung zwanzig Jahre nach dem Zusammenbruch, zehn Jahre nach der Erlangung unserer staatlichen Souveränität. (...) Diesem Ziel dient die Vorlage der Notstandsverfassung, diesem Ziel dient aber auch die Vorlage des Gesetzes zu Artikel 10 des Grundgesetzes." (239)

Der bisherige Rechtszustand, wonach die Alliierten unkontrolliert in das Post- und Telefongeheimnis deutscher Staatsbürger eindringen können, empfinde jedermann als unbefriedigend. Deshalb hätten auch die drei Fraktionen des deutschen Bundestages in einer Verlautbarung vom 3. Oktober 1963 ihren Willen zur Ablösung auch dieser Vorbehaltsrechte bekundet und erklärt, eine entsprechende Gesetzesvorlage beschleunigt beraten zu wollen (240).

Nach einem Vergleich mit Regelungen anderer westlicher Demokratien, in denen nirgendwo entsprechende Vollmachten - meist viel weiter gehend als die Regierungsvorlage - fehlten, weist Höcherl auf bereits geltende Regelungen in der deutschen Rechtsordnung hin, wo Richter oder - in Eilfällen - der Staatsanwalt im Interesse der Strafverfolgung oder anderer Belange der Allgemeinheit das Grundrecht des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses einschränken dürften (241).

Höcherl fährt fort: "Eine Lücke enthält unsere Rechtsordnung nur insofern, als die für die Staatssicherheit zuständigen Behörden des Bundes oder der Länder keine Möglichkeit haben, den Post- und Telefonverkehr von Personen zu überwachen, die im Verdacht stehen, gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen die Sicherheit des Staates (zu handeln), kurz gesagt:

Hoch- oder Landesverrat zu betreiben. Diese Überwachung muß einsetzen können, bevor gegen diese Personen ein Strafverfahren eingeleitet ist. Die Natur dieser Handlungen gebietet es in der Regel, den entscheidenden Verbindungen vor dem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf die Spur zu kommen.

Diese Lücke zu schließen, sind wir um der staatlichen Sicherheit willen, aber auch um die Sicherheit der alliierten Truppen willen gezwungen, die zu unser aller Schutz hier stehen." (242)

Es folgt dann wieder die Begründung der Notwendigkeit einer solchen Regelung aus der spezifischen Situation der Bundesrepublik Deutschland: "Wir dürfen (...) nicht vergessen, daß wir und mit uns die Truppen unserer Verbündeten in einem Raum leben, in dem sich zwei hochgerüstete Machtblöcke Aug in Aug gegenüberstehen. Deshalb ist das Gebiet der Bundesrepublik allen offenen und versteckten Spionage- und Infiltrationsversuchen eines möglichen Gegners weit stärker ausgesetzt als anderer Länder. Es wäre von jeder deutschen Regierung unverantwortlich, in diesem gefährdeten Raum nicht alles verfassungsmäßig Mögliche zum Schutze der Bevölkerung und ihrer Freiheit auszuschöpfen." (243)

Schließlich führt Höcherl aus, weshalb die Bundesregierung die Verfassungsmäßigkeit des vorliegenden Entwurfs bezweifelt und deshalb eine Grundgesetzänderung - in Gestalt einer Ergänzung des Artikel 10 Grundgesetz - aus rechtlichen Gründen für notwendig hält: "Die geltende Fassung des Artikels 10 des Grundgesetzes läßt es bereits zu, daß der Gesetzgeber Beschränkungen des Postgeheimnisses einführt. Insoweit bedarf es also einer Ergänzung nicht.

Es liegt aber auf der Hand, daß eine Postüberwachung ihren Zweck nur dann erfüllen kann, wenn sie nicht vorher dem Betroffenen bekanntgegeben werden muß. Das Grundgesetz schreibt daher eine vorherige Bekanntgabe auch nicht vor. Insofern bedarf es also ebenfalls keiner Ergänzung. Zweifelhaft kann es allenfalls sein, ob es in jedem Falle einer nachträglichen

Bekanntgabe der Überwachungsmaßnahmen an den Betroffenen bedarf oder ob zum Schutze besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter auch von einer nachträglichen Bekanntgabe der Überwachungsmaßnahmen abgesehen werden kann. Um jeden Zweifel hieran auszuschließen, sieht der Gesetzentwurf der Bundesregierung die Einfügung eines neuen Satzes 3 in Artikel 10 des Grundgesetzes vor." (244)

Dieser Satz 3 enthält die Bestimmungen, daß an den Betroffenen einer Überwachungsmaßnahme auch nachträglich keine Mitteilung ergeht (Kann-Bestimmung) und daß es zweitens keine gerichtliche Anfechtungsmöglichkeit der Überwachungsmaßnahmen geben soll.

Denn die gerichtliche Anfechtungsmöglichkeit "würde es unter Umständen" - so Höcherl - "einem feindlichen Nachrichtendienst ermöglichen, mittels gerichtlicher Verfahren die Sicherheitsbehörden unseres Staates zur Aufdeckung ihrer Abwehrmaßnahmen zu zwingen und damit unsere eigenen Sicherheitsvorkehrungen bloßzustellen und lahmzulegen." (245)

Schäfer kritisiert für die SPD-Fraktion, daß die alliierten Vorbehaltsrechte durch diesen Entwurf eines G 10 nicht vollständig abgelöst würden (246). Auch diese Vorlage scheitert am ablehnenden Votum der SPD-Fraktion.

6. "Lücke-Entwurf", "Benda-Entwurf" und "Rechtsausschuß-Entwurf" (1967 und 1968)

Die Bundestagsdebatten über gesetzliche Notstandsregelungen, die ab 1967 geführt worden sind (247) und schließlich zur Verabschiedung der heute geltenden Notstandsverfassung geführt haben, brachten inhaltlich kaum neue Argumente für die Notwendigkeit einer Gesetzgebung in dieser Frage. Dieselben Begründungen wie sieben Jahre zuvor bei der Diskussion des Schröder-Entwurfs - allerdings mit einigen Verschiebungen der Akzente - waren abermals zu hören. Der - wenn man so will - "sozialstaatliche" und der rechtsstaatliche Akzent treten auch in der Argumentation der CDU/CSU - wohl unter dem Einfluß der Großen Koalition mit

den Sozialdemokraten - stärker in den Vordergrund, und entsprechend zog sich der "gewaltpolitische" Akzent - d. h. Glaubwürdigkeit der Abschreckung nach außen und Unterdrückung revolutionärer Gewalt im Innern - etwas in den Hintergrund zurück, doch er verschwand nicht ganz.

Unter "rechtsstaatlichem Akzent" soll hier verstanden werden, die primäre Ableitung der Notwendigkeit der Notstandsverfassung sowohl aus der "Lücke" im Grundgesetz als auch aus der Ablehnung und Ersetzung der rechtsunsicheren, nicht-verlässlichen und willkürgefährlichen alliierten Vorbehaltsrechte.

Der "sozialstaatliche" findet sich eigentlich mehr auf ideologisch-rhetorischer Ebene. Die Notwendigkeit einer Notstandsverfassung wird hier begründet auf der "Vorsorge" des Staates für das Wohl seiner Bürger auch in Notzeiten. Der Staat habe für das Wohl seiner Bürger in Notzeiten ebenso vorzusorgen wie ein "Hausvater, der die Verantwortung für die Familie trägt" (118).

Die wichtigsten Argumente aus den Debatten des Jahres 1967 und 1968 - bis zur Verabschiedung der Notstandsverfassung am 30. Mai 1968 - sollen im folgenden kurz zusammengefaßt werden.

In einer Fragestunde des Bundestages im Januar 1967 (249), in der die alliierten Vorbehaltsrechte angesprochen wurden, stellte der parlamentarische Staatssekretär im Innenministerium, Landt (CDU/CSU), fest, "daß seit mindestens 1961 bis eigentlich zum heutigen Tage die Bundesregierung, wie immer sie zusammengesetzt war, und alle drei Fraktionen dieses Hohen Hauses sich darüber vollkommen einig waren, daß der Fortbestand der alliierten Vorbehaltsrechte nach Art. 5 Absatz 2 des Deutschland-Vertrages Unzuträglichkeiten mit sich bringt und daß insbesondere auch aus diesem Grunde - zwar nicht ausschließlich aus diesem Grunde, aber insbesondere auch aus diesem Grunde - sobald wie möglich eine rechtsstaatliche, freiheitliche und praktikable Notstandsverfassung durch unsere gemeinsamen Bemühungen in Kraft treten sollte" (250).

Das Fortbestehen der alliierten Vorbehaltsrechte wird aus mehreren Gründen abgelehnt.

Einmal ist es die Forderung nach Souveränität der Bundesrepublik Deutschland und Ablösung alten Besatzungsrechts: "Wir wollen eine ausschließlich deutsche souveräne Gesetzgebung zum Schutze der Freiheit und der demokratischen Grundordnung (...)", so der SPD-Abgeordnete und Notstandsexperte Hirsch (251). Auch die nationale Würde kommt ins Spiel: "Darüber hinaus ist es (...) für uns Deutsche (...) im Grunde kläglich, wenn wir die deutschen Verfassungsorgane in Zeiten größter Not praktisch unter die Befehlsgewalt der drei Mächte stellen, nur weil es uns bisher nicht gelungen ist, eine eigene Sicherheitsgesetzgebung zu schaffen." (252)

Als weitere Gründe werden Bedenken "vom demokratischen Standpunkt aus" erhoben und die Rechtsunsicherheit durch die Vorbehaltsrechte beklagt: "Vom demokratischen Standpunkt aus müssen die schwersten Bedenken geltend gemacht werden, weil nämlich die Ausübung der alliierten Befugnisse nicht an eine parlamentarische und eine gerichtliche Kontrolle gebunden ist. Sie kann zu außerordentlich weitreichenden, nicht vorhersehbaren und nahezu unbegrenzten Eingriffen in das Rechts- und Privatleben der deutschen Bürger führen." (253)

Ein weiterer Grund schließlich für die Ablehnung des Fortbestehens der alliierten Vorbehaltsrechte ist die Abhörpraxis der alliierten und deutschen Geheimdienste. Auch für diesen Bereich, der ja nicht zum Bereich der Notstandsgesetzgebung gehört, hatten die Alliierten eine entsprechende deutsche Ersatzregelung gefordert (254).

Mit dem Gesetz zu Art. 10 Grundgesetz - eingearbeitet in den Entwurf der Notstandsverfassung - sollte dieser Forderung Genüge getan werden. - Wie wünschenswert auch hier eine gesetzliche Regelung von deutscher Seite wäre, verdeutlicht Martin Hirsch (SPD) mit folgenden Worten: "Wer da meint, dieses Gesetz (gemeint ist G 10, WW) und den neuen Artikel 10 ablehnen zu können, weil ihm die Geheimdienste nicht gefallen, oder weil ihm das alles überhaupt nicht paßt, muß eben wissen, daß die Geheimdienste abhören, aber völlig unkontrolliert und abgeleitet von alliierten Rechten. Das sollte uns doch wahrlich nicht gefallen, meine Damen und Herren." (255)

Selbst der Abgeordnete Matthöfer, SPD, der die Notstandsverfassung in der endgültigen Form abgelehnt hat, ist ein grundsätzlicher Befürworter einer gesetzlichen Notstandsregelung und begrüßt die Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte als einen Fortschritt: "Niemand sollte auch den Vorteil für die Sicherheit und den Bestand unserer Demokratie verkennen, der darin liegt, daß durch die Verabschiedung dieses Gesetzes die außerordentlich gefährliche Konstruktion: alliierte Vorbehaltsrechte, Übertragung und Regieren mit Schubladengesetzen beseitigt wird und ihre politischen Grundlagen endgültig zerstört werden." (256)

Matthöfer spricht an dieser Stelle die sogenannten Schubladengesetze an, die keine Gesetze im eigentlichen Sinne sind, sondern Pläne der Exekutive für den Notstandsfall ohne - da nicht vorhandene - gesetzliche Grundlage.

Diesen Zustand zu beseitigen, in dem die Exekutive ohne gesetzliche Bindung Notstandsmaßnahmen planen kann, ist ein weiteres Argument für die Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte. Willy Brandt weist darauf hin, daß "der Bundesjustizminister (...) Dr. Heinemann wiederholt darauf hingewiesen (hat), daß der Verzicht auf ein im Grundgesetz verankertes Notstandsrecht unweigerlich das Wiederaufleben von Bemühungen um eine außerparlamentarische Notstandsvorsorge der Exekutive zur Folge hätte, die an die Schranken unserer Verfassung nicht gebunden wäre." (257)

Und der Abgeordnete Hirsch stellt - an die oppositionelle FDP gewendet - fest: "Wer also zu Recht (...) die Schubladengesetze weghaben will, wer zu Recht dagegen ist, daß unsere Telefonunkontrolliert von irgendwem abgehört werden, der sollte endlich begreifen, daß (...) wirklich nur über eine Ergänzung der Lücken in unserem Grundgesetz und die nur dergestalt zu erreichende Beseitigung der alliierten Vorbehaltsrechte weiterzukommen ist und die Freiheit und damit unsere Demokratie geschützt werden können." (258)

Laut Justizminister Heinemann "ist der Sinn dieser Vorlage, diese Schublade auszuräumen" (259).

Ein - mit der Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte zusammenhängendes und - immer häufiger gebrauchtes Argument für die Notwendigkeit gesetzlicher Notstandsregelungen ist die Forderung nach demokratischen und rechtsstaatlichen Regelungen.

Even (CDU/CSU) weist wiederholt darauf hin, daß "die Grundgesetzänderung (...) im Gegensatz zu manchen Irreführungen in der Öffentlichkeit gerade nicht zum Ziel (hat), die gegenwärtig bestehenden Freiheitsrechte einzuschränken. Im Gegenteil, das gegenwärtig gültige radikale alliierte Notstandsrecht soll einer freiheitlicheren Vorsorgegesetzgebung weichen. Die Demokratie wird nicht abgebaut, sondern umgekehrt für Krisenlagen gefestigt" (260).

In derselben Weise argumentiert auch der Fraktionsvorsitzende der Union, Barzel. Mit Verabschiedung der Notstandsgesetze könne man sicher sein, "daß dann an die Stelle alliierter Vormacht deutsche Selbstbestimmung tritt und daß an die Stelle eines ungewissen, unkontrollierten - und zwar auch parlamentarisch und gerichtlich unkontrollierten - Zustandes ein deutsches Recht tritt, daß Offenheit an die Stelle von Geheimniskrämerei tritt und daß parlamentarische Entscheidungen an die Stelle bürokratischer Vollmachten am grünen Tisch treten. Das bringt uns durch diese Gesetzgebung eben doch einen Zuwachs an Rechtssicherheit, an Rechtsklarheit und damit auch an demokratischer Ordnung." (261)

Der Fraktionsvorsitzende der SPD, Helmut Schmidt, beschwört die Gefährlichkeit einer "Lücke" im Grundgesetz. Er zitiert seine Fraktionskollegen Adolf Arndt, der sich im Frühjahr 1955, noch vor Inkrafttreten der Pariser Verträge und des Deutschland-Vertrages mit dem Problem der Vorbehaltsrechte und ihrer Ablösung durch deutsches Verfassungsrecht befaßt hat: "Die Pariser Verträge haben die Frage des Notstandsrechts aufgeworfen (...). Wo jedoch eine Notstandsverfassung fehlt, oder wo sich eine Regelung der Notstandsbefugnisse als unzureichend erweist, dort bricht sich das Fürchterlichste Bahn, was einem Rechtsstaat widerfahren kann, das hemmungslose Unrecht.

Mangelt es an einem Notstandsrecht, oder ist die Regelung die-

ses Rechts mangelhaft, so kann ein solcher Mangel verderblicher sein als das mutige Gewähren kräftiger, aber auch klarer und insbesondere genau umgrenzter Befugnisse, vor denen man sich in Weimar so geängstigt hatte. (...)." (262)

Schmidt zählt an anderer Stelle seiner Rede die Vorteile auf, die die Notstandsgesetzgebung in rechtsstaatlich-demokratischer Hinsicht bringen wird: "Wir haben zu wählen entweder den Rückfall in die Schubladengesetzgebung, in den sogenannten übergesetzlichen Notstand, den Rückfall in die kontrollenlose Bevollmächtigung der Exekutive, oder wir haben zu wählen (...) die Stabilisierung des Schutzes der Grundrechte unserer Bürger, die Stabilisierung der Rechte und der Verantwortlichkeit des Parlaments und die Stabilisierung des Verfassungsgerichts - auch und gerade - in Notzeiten." (263) Und Schmidt fährt fort: "Wenn dieses Gesetz heute abend angenommen ist (...), dann kann jeder wissen: Es wird kein Notverordnungsrecht für irgendeine Bundesregierung geben. Kein Bundespräsident und kein Bundeskanzler bekommt irgendeine zusätzliche Gewalt. Es wird keine Möglichkeit des Eingriffs in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (...), der Meinungs- und Pressefreiheit (...), der Koalitionsfreiheit (geben), es wird keine Maßnahme gegen den gewerkschaftlich geführten Streik geben." (264)

Wenn auch die Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte eine dominante Rolle spielen in den Begründungen der Notwendigkeit einer Notstandsverfassung, so tauchen darüber hinaus noch weitere Gründe auf. Neben der besonderen Situation im gespaltenen Deutschland (265) wird auch die verfassungsrechtliche Lage ins Feld geführt: "Extreme innere und äußere Gefahrenlagen sind mit den Handhaben, wie sie das Grundgesetz jetzt bietet, nicht zu meistern." (266)

Und schließlich wird noch einmal gewarnt vor einem rechtlosen Zustand im Notstandsfall und dem Wiederaufleben von Schubladenverordnungen: "Wenn diese Vorlage abgelehnt würde, dann heißt das nicht, daß es keine Vorsorge für den Notfall geben wird. Es wird dann nur keine gesetzliche Grundlage dafür geben, und deshalb wird niemand wissen, wie diese Vorsorge aussehen

wird." (267)

Auch der SPD-Abgeordnete Hirsch beschwört diese Gefahr und weist darauf hin, daß gerade das Grundgesetz als "perfektionistische" Verfassung einer Ergänzung durch Notstandsartikel bedürfe: "Es wäre eine Illusion zu glauben, daß dann, wenn in einer Verfassung wie dem sonst so perfektionierten Grundgesetz für den Zustand der äußeren Gefahr keine Regelung getroffen ist, die Normalverfassung immer unbeschränkt in Geltung bliebe. (...) (268)

Gerade wenn das Parlament seine Rechte auch im Kriegsfall gesichert haben will, müssen in einer Verfassung wie der unsrigen - nicht in einem Land, das keine Verfassung hat, und vielleicht auch nicht in Ländern, die eine vage, kurze Verfassung haben, aber bei uns - Regelungen für den Fall getroffen werden, daß der Bundestag nicht zusammentreten kann, um die notwendigen Maßnahmen und Gesetze zu beschließen. Keine Bundesregierung, mag sie zusammengesetzt sein, wie sie wolle, könnte angesichts des heutigen Rechtszustandes, dieser Lücken im Grundgesetz im Zusammenhang mit den alliierten Vorbehalten in einem sogenannten Notstandsfall, im Krisenfall, im Kriegsfall einfach die Hände in den Schoß legen und warten, bis der Bundestag wieder beschlußfähig wäre, sondern sie würde und sie müßte unter Berufung auf das, was man juristisch 'übergesetzlichen Notstand' nennt, sich selbst ein Notverordnungsrecht zumindest für die Zeit der Handlungsunfähigkeit des Parlaments zubilligen. (...) Gerade dann aber, wenn wir keine Regelung für den Zustand der äußeren Gefahr in unserer Verfassung treffen, würde der Ausnahmezustand mit Sicherheit zur 'Stunde der Exekutive'. Jeder Staat nimmt für sich, ob das ausdrücklich geregelt ist oder nicht, im Ausnahmezustand auch Notstandsbefugnisse in Anspruch, wobei dann tätig wird, immer tätig geworden ist und auch in Zukunft nur tätig werden kann, derjenige, welcher der Macht am nächsten ist. Das ist die Exekutive, die dann dazu neigen kann und in der Geschichte wiederholt dazu geneigt hat (...), solche Befugnisse zu mißbrauchen." (269)

7. Die "Hearings" zur Notstandsverfassung

Im November und Dezember 1967 veranstalteten der Rechtsausschuß und der Innenausschuß des Deutschen Bundestages fünf sog. "Öffentliche Informationssitzungen", die als "Notstands-Hearings" zu einem Begriff geworden sind. Zu dieser Sitzung wurden Vertreter wichtiger Verbände eingeladen, außerdem Professoren und als solche erachtete "Experten". Es kamen Befürworter als auch Gegner einer Notstandsregelung zu Wort. Nach jeweils einem kurzen einleitenden Referat zu bestimmten Fragen, wurde der Eingeladene durch die Mitglieder der beiden einladenden Ausschüsse und durch Vertreter der Ministerien für Inneres und Justiz (die parlamentarischen Staatssekretäre Benda und Ehmeke) befragt. Das ganze spielte sich vor Fernsehkameras und Rundfunkmikrofonen ab. Eine breite Öffentlichkeit war also hergestellt.

Aus der zahlenmäßigen Überrepräsentation der Gewerkschaftsvertreter unter den "Sachverständigen" kann geschlossen werden, welche Teile der Bevölkerung durch die Hearings angesprochen werden sollten, sowohl um ihrem Protest ein Ventil zu öffnen als auch um sie durch Stellungnahmen der Befürworter von Notstandsregelungen aber auch durch Stellungnahmen ihrer eigenen Vertreter zu beruhigen.

Zwar lehnen alle DGB-Gewerkschaftsvertreter eine Notstandsregelung für den inneren Notstand weitgehend ab - nicht aber so sehr deshalb, weil sie sich selbst als potentielle Adressaten bestimmter Notstandsmaßnahmen betrachtet hätten, sondern weil die bestehenden Regelungen des Grundgesetzes gegen Feinde der Verfassung (Art. 9 II, Art. 18, Art. 21 II und Art. 91 GG) ihrer Meinung nach in fast jeder Hinsicht ausreichen (270).

Heinz Kluncker, Vorsitzender der ÖTV, verweist darüber hinaus noch auf weitere Regelungen, die schon bisher gegeben seien, "Regelungen in den Länderverfassungen, im Strafrecht, im bürgerlichen Recht sowie im Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsrecht" (271).

Eine Änderung allerdings hält Kluncker dennoch für erforderlich: die Einbeziehung des Bundesgrenzschutzes in den

bisher schon geltenden Notstandsartikel 91 GG (272).

Klunckers Begründung: "Wenn der BGS mit seiner derzeitigen Bewaffnung gegen bewaffnete Aufstände als Bundespolizeireserve eingesetzt werden kann, erübrigen sich erstens der Einsatz der Streitkräfte und zweitens die Bewaffnung der übrigen Polizei mit Explosivmitteln wie Handgranaten und Granatwerfern. Eine Bewaffnung der Polizei - mit Ausnahme des BGS - über die Hand- und Faustfeuerwaffen hinaus ist nämlich aufgrund ihrer normalen Einsatzsituation völlig entbehrlich und daher abzulehnen." (273)

Hier taucht ein Argument in ersten Umrissen auf, daß sich im Verlauf der Zeit immer mehr - auch in der Praxis - durchsetzen wird: Die Streitkräfte sollen ganz oder doch so weit wie irgend möglich aus Kämpfen gegen innere Feinde herausgehalten werden, weil man befürchtet, sie könnten nicht neutral bleiben und dadurch zerrissen werden, somit die Lage im Innern verschärfen und als Kampfverband nach außen weniger abschreckend wirken (274).

Auf die Frage des CDU/CSU-Fraktionsmitglieds Wöner, wieso er gegen die Verankerung des Bundeswehreinsatzes gegen bewaffnete Aufstände im Innern sei, wo er (Kluncker) an solche sowieso nicht glaube, antwortet Kluncker: "Dann müßte nämlich sowohl die Polizei (...) als auch die Bundeswehr diese Krisensituation üben. Stellen Sie sich die psychologische Wirkung in der Truppe wie in der Bevölkerung vor, wenn ohne zwingenden Grund Übungen in der Bundesrepublik Deutschland stattfänden, die den bewaffneten Aufstand zum Inhalt hätten. (...) Ich sehe (...) psychologisch-politische Gefahren, auf die ich gern verzichten möchte." (275)

Statt Polizei und Streitkräfte, die gestützt auf das Vertrauen der Bevölkerung ihre Aufgaben im Innern und nach außen wahrnehmen, soll der Bundesgrenzschutz - als wirkungsvoll bewaffnete Polizeitruppe des Bundes - als vom Volk abgehobene Prätorianergarde - an der "inneren Front" die Schmutzarbeit verrichten, indem er bewaffnete Aufstände im Innern niederkämpft. Zur rechtlichen Absicherung und politischen Legitimation dieser

Rolle wäre deshalb seine verfassungsrechtliche Verankerung in Artikel 91 GG notwendig.

Die Gewerkschaften außerhalb des DGB stehen einer gesetzlichen Regelung für innere Notstände ebenfalls kritisch bis ablehnend gegenüber - auch aus der Erwägung heraus, das Grundgesetz habe vorgesorgt, daß es zu bewaffneten Aufständen gar nicht erst kommen könne. Der Vorsitzende der Gewerkschaft der Polizei, Werner Kuhlmann, hält den bewaffneten Aufstand aus der Mitte der Bevölkerung für eine Absurdität, weil schon in seinem Vorstadium: Waffenschmuggel, die Kriminalpolizei und der Verfassungsschutz eingreifen würden (276). Kuhlmann gibt diese Einschätzung - wie er selbst betont - als einer, der sich in der Materie auskennt: "Schließlich bin ich viele Jahre Leiter eines politischen Kommissariats der Kriminalpolizei gewesen." (277)

Als Anwalt eines zivilen Berufsbildes der Polizei, kommt es ihm gerade darauf an, "eine Instanz für Sicherheit und Ordnung zu haben, die von der Bevölkerung als eine zivile Instanz angesehen wird. Ob das bei einem Einsatz der Polizei mit Handgranaten noch der Fall wäre, möchte ich mit Nein beantworten." (278)

Kuhlmann schließt die Zustimmung der Gewerkschaften zum Einsatz der Bundeswehr in einem aktuell stattfindenden inneren Notstand zwar nicht vollkommen aus - (279), erst dann könne auch mit einer breiten Zustimmung in der Bevölkerung gerechnet werden. Zum jetzigen Zeitpunkt aber bedeute eine Änderung des Grundgesetzes in dieser Hinsicht innenpolitisch "eine ganze Menge Konfliktstoff". Und der könne, wenn man den Einsatz der Bundeswehr jetzt noch nicht durch Verfassungsänderung vorsehe, "aus der Welt geschafft werden." (280) Auch er plädiert - wie Kluncker - als Ausweg aus dem Dilemma für den Einsatz des Bundesgrenzschutzes. Grundsätzlich sei er der Meinung, daß die Polizei in der Lage ist, kritische Lagen allein zu bewältigen (281): "Denken Sie daran, daß wir über 100 000 Polizeibeamte haben und daß die vorhandenen Waffen die Feuerkraft der Polizei in der Weimarer Republik bei weitem übertreffen. Insoweit braucht man nicht überängstlich zu sein." (282)

Auch die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft vertreten durch ihren stellvertretenden Vorsitzenden Apel, hält die gegenwärtig geltenden rechtlichen Regelungen für ausreichend und lehnt jede Grundgesetzänderung für den inneren Notstand ab (283).

Die Polizeigewerkschaft im Deutschen Beamtenbund fordert lediglich - wie Kluncker und (unausgesprochen auch die übrigen Gewerkschaften) eine Ergänzung des Art. 91 GG, d. h. sie bejaht den Einsatz des BGS, schließt aber - wie Kuhlmann von der GdP - auch den bewaffneten Einsatz der Bundeswehr im äußersten Notfall nicht völlig aus (284).

Im Grundsatz wird die Haltung aller Gewerkschaften zur Notstandsgesetzgebung - ob sie nun total oder nur teilweise ablehnend argumentieren - bestimmt von ihrer Haltung zum bürgerlichen Staat, zur parlamentarischen Demokratie und ihrem Selbstverständnis von sich als wichtiger Institution und Säule des politischen Systems.

So sagt Apel (DAG): "Ich möchte ausdrücken, daß sich die Gewerkschaften hier - nicht nur hier, sondern generell - mit dem demokratischen Staat, mit unserem Staat - identifizieren, daß sie sich als eine Stütze dieses Staates begreifen und daß sie ihrerseits bereit sind, gegebenenfalls Schutzfunktionen zu übernehmen, falls das erforderlich wird." (285)

Und auf die Frage Schmitt-Vockenhausens (SPD): "(...) Herr Brenner, wenn nun die Parlamentarier nach gewissenhafter Prüfung und sorgfältiger Abwägung aller verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte zu der Überzeugung kommen, daß ohne eine Verfassungsänderung eben nicht zu erfüllen ist, was sie tun zu müssen glauben, würden Sie dann daraus Konsequenzen ziehen?", antwortet Brenner (Vorsitzender der IG Metall im DGB): "Das ist Sache der Parlamentarier. Wir stehen auf dem Boden der parlamentarischen Demokratie, und daraus ergibt sich auch die Antwort." (286)

Bei einem derartigen Selbstverständnis der Gewerkschaften - und noch dazu des "radikalen" Flügels - wundert es nicht, wenn der einzige Vertreter "der Wirtschaft", der Präsident des

Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT), Schneider, im Grundsatz vollinhaltlich mit Brenner von der IG-Metall übereinstimmt - auch wenn er sich ein wenig weniger verbalradikal dabei ausdrückt. Nachdem Schneider festgestellt hat, daß er in der "hochpolitischen Frage einer Grundgesetzänderung" seiner Meinung nach weniger als Unternehmer denn als Staatsbürger berührt sei - und somit auch nur den Anflug eines möglichen Verdachts, er könne einen Klassenstandpunkt vertreten, bestrittet hat (287) -, fährt er fort: "Was den inneren Notstand betrifft, so bin ich der Überzeugung, daß unser Grundgesetz hierfür ausreicht. Ich fand es nicht erforderlich, hier weitere Ergänzungen zu treffen (...)" (288)

Mit dieser Stellungnahme "übertrumpft" er in der Ablehnung der Regelung für den inneren Notstand sogar den ÖTV-Chef Kluncker, der immerhin die Änderung des Art. 91 GG und damit den Einsatz des Bundesgrenzschutzes befürwortet hatte.

Die Ausführungen Schneiders sind nicht als Heuchelei abzutun. Sehr richtig sagt er am Anfang seines Statements: "(...) die Interessen der Wirtschaft, als deren Repräsentant ich vor Ihnen stehe, werden primär durch die sogenannten einfachen Notstandsgesetze berührt. Der DIHT hat daher mehrfach zu den einfachen Gesetzen Stellung genommen, während sich die Kammerorganisation bisher zu der hochpolitischen Frage einer Grundgesetzänderung nicht geäußert hat." (289)

Erst wo die Notstandsregelungen konkret werden für die Wirtschaft, indem sie qua Sicherstellungsgesetze bestimmte Eingriffe und Zwangsregelungen vorsehen (und dies ist erst beabsichtigt für den Fall des äußeren Notstands), fühlt sich die Wirtschaft also auch konkret angesprochen. Erst da, wo seine Interessen direkt berührt werden, rührt sich das Einzelkapital (290).

Die politische ("hochpolitische" (!)) Sicherung von Ruhe und Ordnung im Innern ist Sache der "hohen Politik" und damit letztlich des "Hohen Hauses", des Bundestages.

In dieser Meinung trifft sich DIHT-Schneider im Grunde ebenfalls mit den Gewerkschaften. Diese haben zwar permanent und

ausführlich Stellung genommen - und dies aus der an sich richtigen Einsicht heraus, daß sie nicht nur als Staatsorgane, sondern auch und gerade als Gesellschaften betroffen sind -, doch in der Konsequenz behandeln sie die Frage der Notstandsregelung ebenfalls als von ihnen abgehebere, als "politische Frage", indem sie zu akzeptieren geloben, was immer der dazu berufene Bundestag beschließen wird (291).

Der schleswig-holsteinische Innenminister Schlegelberger (CDU), der nach eigener Aussage die "allgemeine Auffassung der Innenminister" wiedergibt (292), macht grundsätzliche Ausführungen zur Notwendigkeit der Notstandsverfassung:

"Am Anfang scheint mir eine Feststellung wichtig: Es geht jetzt nicht darum, ob im Grundgesetz überhaupt Vorsorge für eine Abwehr nach innen getroffen werden soll oder nicht. Einige Gegner einer Notstandsregelung versuchen diesen Eindruck zu erwecken. Der Parlamentarische Rat hat aber bereits seinerzeit bei Schaffung des Grundgesetzes in Artikel 91 eine entsprechende Regelung getroffen. Er hat dabei, auch daran muß erinnert werden, Ausnahmen von Verfassungsgrundsätzen zugelassen, die er selbst für wesentlich gehalten hat, indem er nämlich die Polizeikräfte der Länder äußerstenfalls den Weisungen der Bundesregierung unterstellte.

Es geht also jetzt allein darum, ob diese Regelung ausreichend ist, oder ob zur Beseitigung eines außergewöhnlichen Unruheherdes weitere Mittel eingesetzt werden können, über die der Parlamentarische Rat 1949 noch gar nicht verfügen konnte, nämlich der Bundesgrenzschutz und die Bundeswehr." (293)

Schlegelberger stellt im weiteren die Frage nach Art und Intensität der Angriffe auf die freiheitliche demokratische Grundordnung, mit denen gerechnet werden müsse. Seine Antwort: "Die neuere Geschichte Europas, aber auch unseres eigenen Landes zeigt, daß es immer wieder innere Unruhen gegeben hat, mit denen die Polizei nicht in jedem Fall allein fertig geworden ist. Ich kann es mir ersparen, aus der Weimarer Zeit oder aus unseren europäischen Nachbarländern einzelne Beispiele aufzuzählen (...).

Es fällt uns nach einer fast 20jährigen von politischen Erschütterungen freien und wirtschaftlich im großen und ganzen glücklichen Entwicklung sehr schwer, uns eine solche Situation in der Bundesrepublik vorzustellen.

Manche Ereignisse im abgelaufenen Jahr sind allerdings immerhin geeignet, unsere Phantasie zu beflügeln." (294) Doch - so vert Schlegelberger fort - gehe es gar nicht darum, Vorsorge für eine bevorstehende oder wenigstens jetzt schon erkennbare Gefahrensituation zu treffen. "Eine Verfassung muß vielmehr darauf angelegt sein, daß sich das Gemeinwesen gegen Angriffe jeder denkbaren Art von innen her schützen kann. Angesichts der politischen Lage im geteilten Deutschland und der damit einzukalkulierenden Unterstützung eines inneren Aufstandes von außen, die nicht den Grad eines offenen Eingreifens erreicht, ist die mögliche Intensität eines solchen Angriffs gegen die verfassungsmäßige Ordnung praktisch unbegrenzt." (295)

Innenminister Schlegelberger (CDU) plädiert deshalb genau wie sein Amtskollege aus Hamburg, Innensenator Ruhnau (SPD) für die verfassungsrechtliche Möglichkeit des bewaffneten Einsatzes des Bundesgrenzschutz und Bundeswehr im Innern (296). Erstens reiche die zahlenmäßige Stärke der Polizei für die Bewältigung aller Gefahrenmöglichkeiten nicht aus und zweitens sei ein weitgehender Ausbau der Bereitschaftspolizeien - denn nur sie kämen in Frage - zur alleinigen Meisterung jeglicher Gefahrenlage politisch, finanziell und volkswirtschaftlich nicht zu vertreten (297). Ruhnau: "Das Problem ist doch: wenn man nur die Polizei mit dieser Aufgabe betrauen will, dann muß man sie so stärken und auch so ausbilden, daß sie der Aufgabe gewachsen ist. Das wirft für die normale Polizei (...) ungeheure Probleme auf. Wir erleben das doch. Sie können nämlich auch nicht beides zur gleichen Zeit haben: eine zivile Polizei und eine Polizeitruppe; das geht nicht. Wenn Sie nun doch diese Bereitschaftspolizei ausbauten, dann würde, glaube ich, das Übergewicht zu stark." (298)

So auch Innenminister Schlegelberger: "Bei einigen Polizeikräften (gemeint sind die Bereitschaftspolizeien, WW) sind der

Ausrüstung und der Zahl nach einfach Grenzen gesetzt. Wir wollen diese Kräfte auch nicht stärker haben - selbst wenn die Mittel vorhanden wären -, weil das insgesamt auch das Bild der Polizei vielleicht etwas entwerten könnte. Das ist eine Schwelle, die man sehr sorgfältig bedenken muß. (...) "

Ein Problem sei außerdem, daß Polizei, Bundesgrenzschutz und Bundeswehr auf einen Einsatz im inneren Notstand vorbereitet, also ausgebildet werden müßten. "Das ist etwas, was insgesamt für die sonstige Arbeit der Polizei und das Verhältnis zur Bevölkerung belastend ist." (299)

Aus den Ausschüssen heraus wird die Notwendigkeit der Notstandsverfassung mit der Möglichkeit bewaffneter Aufstände begründet, und diese wiederum könnten vorkommen "im Zusammenhang mit größerer Pression, über eine Wirtschaftskrise, die vielleicht gar nicht von uns verschuldet ist (...) " (300)

Schließlich argumentiert der damalige Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz, Horst Ehmke (SPD) mit Rechtsstaatlichkeitserwägungen. Er hält Kluncker und dem DGB vor, daß er - um die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung bestreiten zu können - die "vorhandenen Eingriffsmöglichkeiten außerordentlich extensiv" interpretiere.

Das habe Auswirkungen auch auf andere Grundrechte. "Wir sind der Meinung", fährt Ehmke fort, "man sollte vorhandene Eingriffsmöglichkeiten restriktiv interpretieren und sollte, wenn sie nicht ausreichen, in den Text der Verfassung klar eine Verfassungsergänzung schreiben." - Im umgekehrten Falle komme man in Versuchung, "gewissermaßen subkutan etwas hineinzuinterpretieren, was in der Verfassung nicht steht." (301)

Zwar geht es Ehmke im konkreten Fall um die Interpretation des Artikels 11 GG (Freizügigkeit). Doch dieses Argument kann als generelle Leitlinie der meisten Befürworter einer gesetzlichen Regelung des inneren Notstandes gelten. Da Ehmke - genau wie Benda - mit der immanenten Logik des Grundgesetzes operieren kann, muß er vor der "objektiven" Instanz Rechtsstaatlichkeit recht behalten gegenüber denjenigen Meinungen, die einerseits

die Notstandsgesetze weitgehend ablehnen, doch andererseits auch zur Notwendigkeit der Verteidigung der verfassungsmäßigen Ordnung stehen.

Diese - letztgenannte - Haltung führt zu widersprüchlichen Konsequenzen. So bleibt z. B. Professor Kogon, der die bis dato bestehenden Regelungen des Grundgesetzes für grundsätzlich ausreichend hält - bei seiner eigenen Logik gepackt, indem man ihn fragt, was denn zu tun sei, wenn die bestehenden Regelungen wider Erwarten d o c h nicht ausreichen - nichts anderes übrig als für diesen Fall der Exekutiven ein übergesetzliches Notstandsrecht zuzugestehen (302).

Das ist im Kern nichts anderes als die Forderung des ehemaligen Innenministers Schröder, der Notstand müsse die "Stunde der Exekutive" sein, eine Forderung, an der sich seither die gesamte liberale und linke Öffentlichkeit, Professor Kogon eingeschlossen, erhitzt hatte.

Benda und Ehmke - sozusagen mit der Logik des Rechtsstaates im Bunde - können in dieser Frage wesentlich klarer und konsequenter argumentieren, wenn sie sagen: gesetzt den Fall, die Möglichkeiten des Grundgesetzes reichten wirklich nicht aus: d a n n müßte man doch sehen, daß man zu einer möglichst rechtsstaatlichen Regelung komme, die allen Eventualitäten gerecht werde, damit nicht d a s einträte, was auch s i e fürchteten: der Notstand als Stunde der Exekutive (303).

8. Artikel 35 II GG und Bundesgrenzschutzgesetz im Bundestag

Nach sozialdemokratischer Meinung war vor allem aus rechtlichem Grunde eine Grundgesetzänderung erforderlich, damit das Bundesgrenzschutzgesetz verfassungsrechtlich abgesichert werden konnte. Adolf Arndt weist darauf hin, daß das Grundgesetz von "Grenzschutz" spreche und nicht von "Bundespolizei" oder auch nur "Bundespolizeireserve". "Das Grundgesetz, unsere Verfassung, ist aber ein Jedermannsgesetz. Es ist keine Rechtsnorm etwa nur für Juristen. Der Bürger, auch gerade der juristisch nicht geschulte Bürger, muß dieses Gesetz als die Grundordnung

seines Staates ohne einen juristischen Kommentar lesen und verstehen können." (304)

Auch politisch - so Arndt - hielte die SPD-Fraktion eine Grundgesetzänderung für erforderlich, weil die Fraktion die Absicht habe, der gemeinsamen Sicherheitskonzeption der Innenminister der Länder zu folgen. Denn diese gemeinsame Sicherheitskonzeption der Länder-Innenminister, die allen vier im Bundestag vertretenen Parteien angehörten, sehe vor, dem Bundesgrenzschutz über den Dienst an der Grenze hinaus erweiterte Funktionen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit zuzuweisen (305).

Das neue BGS-Gesetz solle ein "Instrument zur Meisterung besonderer Notlagen" sein, so MdB Hanz, CDU/CSU. Daß das BGS-Gesetz auch als Mittel der Legitimationsbeschaffung angesehen wird, macht derselbe Redner deutlich, wenn er sagt: "Viele unserer Mitbürger messen ihr Vertrauen in die parlamentarische Demokratie daran, wieviel Schutz und Sicherheit sie für den Bürger zu gewährleisten in der Lage ist. Das heute zu verabschiedende Gesetz soll seinen Teil dazu beitragen, diesen Schutz und diese Ordnung zu gewährleisten." (306)

Auch der Innenminister von Rheinland-Pfalz, Schwarz (CDU), der als Bundesratsmitglied das Wort ergreift, verweist auf diesen Punkt: "Der Bürger macht sein Verhältnis zum Staat nicht zuletzt davon abhängig, ob dieser in der Lage ist, die demokratische und rechtsstaatliche Grundordnung unseres Gemeinwesens zu sichern und die Einhaltung der demokratischen Spielregeln bei den gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen zu gewährleisten sowie der steigenden Kriminalität - einschließlich der Gewalttaten durch Terrorakte - Herr zu werden. Wir sollten uns darüber im klaren sein, daß unser Staat hier eine Bewährungsprobe zu bestehen hat.

Unter diesem Gesichtspunkt kommt den erfolgreichen und gut koordinierten Aktionen der Sicherheitskräfte von Ländern und Bund in der jüngsten Vergangenheit eine kaum zu überschätzende Bedeutung zu." (307)

Einen weiteren interessanten Grund für das neue BGS-Gesetz und die damit verbundene Grundgesetzänderung nennt der LfP-Abgeordnete Konrad. Er sagt: "daß mit dem neuen BGS-Gesetz vieles nur so gesetzlich geregelt wird, wie die Praxis längst, und zwar weitgehend zur Zufriedenheit von Bund und Ländern, verfährt" (308). Konrad gibt damit implizit zu, daß mit den vorliegenden Entwürfen eine längere ungesetzliche, ja verfassungswidrige Praxis nachträglich legitimiert werden soll.

Auch Bundesinnenminister Genscher konstatiert freimütig und zufrieden, die Länder hätten schon lange akzeptiert, daß der BGS als ein jederzeit abrufbereites Sicherheitspotential zusätzlich zu seiner unverändert vorrangigen Grenzsicherungsaufgabe den Ländern in Respektierung ihrer Polizeihochheit, ihrer Anforderungen und ihrer Einsatzregeln zur Verfügung steht. "Dieser Angebot des Bundes hat sich bereits in den letzten Jahren bewährt. Eine Reihe von Bundesländern haben davon Gebrauch gemacht. Ich nenne die Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Hessen, Baden-Württemberg und auch den Freistaat Bayern. Das zeigt, daß die Bundesländer erkannt haben, daß der BGS ihnen bei ihren sonstigen Bemühungen um die innere Sicherheit hilfreich zur Seite stehen kann." (309)

Durch die klarstellende Ergänzung des Grundgesetzes, von der Genscher - sichergestellt, daß der BGS in allen Fällen von besonderer Bedeutung auf Anforderung der Länder eingesetzt werden könne. Den Ländern werde ein Rechtsanspruch auf Unterstützung durch den BGS eingeräumt.

Schließlich bedeute das neue Gesetz "einerseits die folgerichtige Fortentwicklung schon in der Vergangenheit eingeleiteter Maßnahmen", andererseits stelle es aber auch einen "neuen Anfang" dar (310).

9. Artikel 73 Nr. 10 und 87 I Satz 2 GG und das Verfassungsschutzänderungsgesetz im Bundestag

Wieviel Wert darauf gelegt wird, die staatlichen Maßnahmen zum Schutze der inneren Sicherheit auf rechtlicher Basis durchgeführt zu sehen, mithin die Legitimation der Legalität zu er-

halten, zeigt die Äußerung des MR-Abgeordneten Kleinert zur Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung bei Erweiterung des Verfassungsschutzgesetzes. Er sei zwar nicht ganz sicher sein sollte, ob die Verfassung dafür überhaupt geändert werden müsse, solle man es dennoch tun. "Damit wird auch der Gefahr einer mangelnden Rechtsbasis für die dringend erforderlichen Aktivitäten des Verfassungsschutzes und der Kriminalpolizei auf Bundesebene vermieden." (311)

In dieser Sitzung zeigt sich, daß alle Parteien der behandelten Materie positiv gesonnen sind. Die Debatte ist sehr kurz. Es gibt nur zustimmende Äußerungen. Der Gesetzentwurf wird an den Rechtsausschuß (federführend) und (zur Mitberatung) an den Innenausschuß überwiesen.

In der Bundestagsdebatte, die schließlich zur Verabschiedung des Verfassungsschutzänderungsgesetzes führt (312), wird das Gesetz - im Gegensatz zum Bundesgrenzschutzgesetz - überhaupt nicht diskutiert. Es bestehen also offensichtlich nicht die geringsten Kontroversen zwischen den Parteien in dieser Frage. Die einzigen Anhaltspunkte über die Beweggründe, die zur Änderung des Verfassungsschutzgesetzes geführt haben, lassen sich dem Bericht des Rechtsausschusses entnehmen.

Die Begründung der Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung liegt hier - wie schon beim BGS-Gesetz - vor allem auf verfassungsrechtlicher Ebene. Im Bericht heißt es: "Nach geltendem Verfassungsrecht besitzt der Bund Gesetzgebungskompetenzen für 'die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei und in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes, die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes sowie die internationale Verbrechensbekämpfung (Art. 73 Nr. 10). Dazu stehen dem Bund nach Art. 87 Abs. 1 GG Verwaltungskompetenzen zu, nämlich die Einrichtung von 'Zentralstellen für das politische Auskunfts- und Nachrichtenwesen, zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und für die Kriminalpolizei'. Keine eindeutigen Zuständigkeiten haben hiernach die Verfassungsschutzbehörden dafür, radikale politische Bestrebungen zu überwachen, die nicht die Aufhebung, Änderung oder

Störung der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland zum Ziele haben, sondern auf andere Weise die innere oder äußere Sicherheit oder auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden." (313)

Der Bericht des Rechtsausschusses fährt dann fort: "Es geht nun darum, die verfassungsrechtliche Zuständigkeit der Verfassungsschutzbehörden ausdrücklich auf solche Bestrebungen zu erstrecken, die sich nicht gegen die eigene Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland richten, sondern die Verfassungsordnung oder den Bestand eines auswärtigen Staates bekämpfen und dadurch die innere oder äußere Sicherheit oder auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden." (314)

Auch im Falle des Verfassungsschutzänderungsgesetzes ergab sich - wie beim BGS-Gesetz - die Notwendigkeit, eine verfassungswidrige Praxis nachträglich zu legalisieren und für die Zukunft zu legitimieren. So schreibt Evers im "Bonner Kommentar": "Es war die Auffassung vertreten worden, daß die Zuständigkeit der Ämter für Verfassungsschutz zur Überwachung extremer politischer Bestrebungen unter den Ausländern bereits aus der Zuständigkeit zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung erfolge (...); auch die Zusammenarbeitsrichtlinien vom 18. September 1970 hatten eine solche Zuständigkeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz vorgesehen. Da diese Bestrebungen sich jedoch nicht - zumindest nicht in aller Regel - gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung richten, waren die Zusammenarbeitsrichtlinien insoweit mit dem Grundgesetz nicht vereinbar (...). Dieser Mangel ist mit Inkrafttreten des 31. Änderungsgesetzes und des Verfassungsschutzänderungsgesetzes geheilt." (315)

Als politische Ursache für die Einbringung des Verfassungsschutzänderungsgesetzes durch die Bundesregierung im Jahre 1970 nennt Evers "die Zunahme politisch motivierter Gewalttaten von Ausländern" (316).

IV. DIE GRUNDGESETZÄNDERUNGEN ZUR INNEREN SICHERHEIT UND DER NATIONALE UND INTERNATIONALE POLITISCH-ÖKONOMISCHE KRISENZUSAMMENHANG

1. Vorbemerkungen zur Vorgehensweise

Im vorhergehenden Abschnitt wurde deutlich, daß die politischen Akteure zwar viel zu sagen wußten über die Notwendigkeit der Notstandsverfassung und der übrigen GG-Änderungen zur inneren Sicherheit, doch diese "Notwendigkeit" bezog sich lediglich auf das Schließen von Rechts- und Verfassungs"lücken" (Rechtstechnik), auf die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit der Mittel und Maßnahmen auch in Zeiten innerer Unruhen und Notstände (Rechtssicherheit) und auf die "Vorsorge" für die Bevölkerung, den Staat, die Verfassung und die Demokratie (moralische Verpflichtung der Herrschenden).

Derlei Begründungen geben sicherlich einigen - wenn auch nicht vollständigen - Aufschluß über die subjektiven Beweggründe und Intentionen der politischen Akteure. Sie reichen jedoch nicht hin, die w e s e n t l i c h e n U r s a c h e n zu klären, die dazu geführt haben, daß gerade in diesem historischen Zeitraum die Frage von Notstand und innerer Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland akut geworden ist. Eigentliche Ursache für Verfassungsänderungen und Gesetze zur Regulierung politischer Krisen kann nur die politische Krise selbst sein oder doch zumindest ihre Möglichkeit. Die "Notwendigkeit" des Füllens einer "Verfassungslücke" kann höchstens insoweit eine Erklärung sein, als in der Tat eine bürgerliche Verfassung ohne Bestimmungen zur Regulierung politischer Krisen lückenhaft ist, denn die bürgerliche Gesellschaft muß als Klassengesellschaft mit ihrer eigenen Negation leben. Sie treibt ökonomische und politische Krisen strukturnotwendig aus sich hervor. Der bürgerliche Staat braucht deshalb Handhaben, politische Krisen überwinden zu können. Die Kompetenzen dafür kleiden sich in die Form des Rechts: Das "Regel"-Recht für "Normalzeiten" - das Ausnahmerecht für Zeiten schwerer politischer Krisen. Da aber Kalkulierbarkeit im allgemeinen und Kalkulierbarkeit staatlichen Handelns im besonderen zum

wichtigsten Element der Rechtssicherheit gehört und die Rechtssicherheit - hier: Rechtsstaatlichkeit - ein unverzichtbarer Faktor im bürgerlichen Gesamtgefüge ist, tendiert der bürgerliche Staat dahin, selbst die Ausnahme noch so weit wie irgend möglich zu regeln. (Je "regelmäßiger" der Ausnahmefall auftritt, desto stärker wird diese Tendenz.)

Eine Betrachtung der "Rechts- und Verfassungslücken" unter diesen Gesichtspunkten führt also schon etwas weiter und hat einen höheren Erklärungswert als das Verharren in rein rechtstechnischer Betrachtungsweise. Dennoch ist weiter zu fragen: welche Ursachen führten in diesem konkreten Zeitraum (1967-72) in diesem konkreten Lande zu diesen konkreten Gesetzen zur Regulierung der inneren Sicherheit und mithin zur Schließung der "Verfassungslücken"?

Da sich die hier behandelten Verfassungsänderungen und Gesetze alle mit Kompetenzen zur Niederschlagung aktueller bzw. Niederhaltung potentieller innerer Unruhen befassen, kann die Frage noch konkreter gestellt werden: was brachte die politischen Akteure der Bundesrepublik Deutschland in den 60er Jahren zu der Einschätzung, daß die Bundesrepublik - möglicherweise in nicht allzuferner Zukunft - durch innere Unruhen bedroht sein könnte und deshalb ein rechtliches Abwehr- und Unterdrückungsinstrumentarium dringend erforderlich sei?

Diese Frage ist von den politischen Akteuren nicht oder nur andeutungsweise beantwortet worden.

Während der Notstandsdebatten wurde zwar immer wieder das Bild der internationalen Kriegsgefahr und des ungebrochenen sowjetrussischen Aggressionswillen zu Begründung der Vorlagen beschworen, doch zielten diese Begründungen vor allem auf diejenigen Teile der Notstandsvorlagen, die den Maßnahmen für den Verteidigungsfall und dem Zustand äußerer Gefahr vorbehalten waren. Gefahr im Inneren war lange Zeit nur denkbar in Form der Zersetzung und Aufwiegelung durch die oft beschworene "5. Kolonne" - "vom Osten" auf die Gesellschaft der Bundesrepublik "angesetzt".

Der Notstand im Innern, die innere Gefahr, ausgelöst durch "Feinde der Verfassung" und der Gesellschaftsordnung als Resultat eines genuin innerstaatlichen Prozesses geriet so gut wie überhaupt nicht ins Blickfeld oder wurde nicht thematisiert.

Um zu den wesentlichen Ursachen für die Grundgesetzänderungen zur inneren Sicherheit gelangen zu können, Ursachen, die in den Aussagen der politischen Akteure nicht zu Tage treten, muß sich die Analyse den nationalen und internationalen politischen Gegebenheiten dieses historisch-konkreten Zeitabschnitts zuwenden, Gegebenheiten, die möglicherweise die Erkenntnis - wenn nicht über die historische "Notwendigkeit", dann doch über die historische Möglichkeit der Verfassungsänderungen erhellen könnten.

2. Die internationale politisch-ökonomische Krisenentwicklung des Kapitals seit dem zweiten Weltkrieg

Ohne an dieser Stelle eine exakte Analyse der internationalen und nationalen Lage leisten zu können - was für den Zweck dieser Arbeit im übrigen auch nicht notwendig ist - kann man feststellen, daß die internationale Lage gekennzeichnet war durch eine deutlich sichtbare, zunehmende Krisenhaftigkeit der politischen Systeme in den vergleichbaren entwickelten Industriestaaten mit kapitalistischer Wirtschaftsstruktur.

Diese Krisenhaftigkeit beruhte in letzter Instanz auf der Krisenhaftigkeit der kapitalistischen Ökonomie.

Nachdem die weitgehende Desintegration des Weltmarktes - bewirkt durch Weltwirtschaftskrise und den 2. Weltkrieg in den 50er Jahren Schritt für Schritt überwunden worden war, erfuhr der Welthandel einen bis dahin nicht gekannten Aufschwung. Neben das US-Kapital - bis dahin unbestritten weltmarktbeherrschend - traten sehr rasch das japanische und europäische Kapital.

Den flotten Expansionsphasen des Kapitals nach dem Zweiten

Weltkrieg schloß sich - aus Gründen, die hier wegen ihrer nationalen Differenziertheit nicht im einzelnen dargelegt werden können - seit Anfang bzw. Mitte der 60er Jahre z. T. infolge von Überproduktion und Überakkumulation - eine Phase an, die gekennzeichnet war durch Stagnationstendenzen, Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig anhaltenden Preissteigerungen. Neben dem Wiederauftreten der zyklischen Krise in den einzelnen wichtigen kapitalistischen Industriestaaten (USA, Großbritannien, Italien, Frankreich, BRD) (317) waren weitere allgemeine Phänomene festzustellen, die immer stärker hervortraten und zu "wesentliche Ausgangspunkten für Streiks und Klassenkämpfe" wurden (318).

Dazu gehörten "verstärkte Staatseingriffe in den Reproduktions- und Wachstumsprozeß des Kapitals" wie staatliche Zyklusregulierung und staatliche Einkommenspolitik, d. h. der Versuch einer staatlichen Begrenzung der Lohnrate; zudem "setzte im Gefolge technologischer Umwälzungen, Ökonomisierung der Arbeit und der Produktionsbedingungen und der Anwendung neuer oder modifizierter Entlohnungsformen, sowie der von der Arbeiterklasse erkämpften verringerten Arbeitszeiten, eine enorme Intensifikation der Arbeit ein." (319)

Besonders Westeuropa erlebte einen allgemeinen Aufschwung der Klassenkämpfe. In Großbritannien, Italien und Frankreich - den der Bundesrepublik Deutschland wirtschaftlich und politisch am engsten verbunden Staaten Europas - verliefen die Kämpfe in besonders scharfen Formen (320). Den Höhepunkt bildeten die Mai-Unruhen von 1968 in Frankreich, als Arbeiter und Studenten in Straßenkämpfen, mit Streiks und Fabrikbesetzungen gegen Kapital und Staat revoltierten.

Die Bundesrepublik - einerseits ökonomisch verflochten mit dem Weltmarkt und extrem weltmarktabhängig (321) und andererseits politisch verbunden mit den kapitalistischen Industrienationen des Westens, vor allem mit ihren Nachbarländern Frankreich, Italien und Großbritannien, konnte von dieser allgemeinen Entwicklung weder ökonomisch noch politisch unberührt bleiben.

Mit der Wirtschaftskrise 1966/67 und ihren ökonomisch-politischen Folgen fand die Bundesrepublik im Prinzip Anschluß an die Entwicklung ihrer Nachbarn.

3. Die Widerspruchsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945

3.1. Kapital und Arbeit

Wie bedeutsam der Einschnitt der ersten Wirtschaftskrise in der Bundesrepublik für das staatlich-gesellschaftliche Gesamtgefüge war, kann erst dann ermessen werden, wenn man sich die Kennzeichen der Vorperiode seit 1949 vor Augen führt.

Die ersten Jahre der BRD-Wirtschaft nach dem zweiten Weltkrieg waren gekennzeichnet durch eine außerordentlich hohe Mehrwert-rate bei gleichzeitiger niedriger organischer Zusammensetzung des Kapitals (322).

Die hohe Mehrwertrate war Resultat der unter dem Faschismus hergestellten gesellschaftlichen Verhältnisse der Entwertung und teilweise Vernichtung des konstanten Kapitals als Folge des Krieges und der Währungsreform, der Existenz einer großen industriellen Reservearmee (kontinuierlich ergänzt durch den Zustrom von Flüchtlingen aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten und der sowjetischen Besatzungszone bzw. DDR) und der - trotz des Krieges - noch vorhandenen großen Produktionskapazitäten.

"So genügten relativ kleine Investitionen, um große Massen exploitabler Arbeitskraft in den Produktionsprozeß zu integrieren; jede Beschäftigungszunahme bei hoher Mehrwert-rate führt aber zur beschleunigten Erhöhung der Mehrwert-masse, die sich auf ein geringes vorgeschossenes Kapital bezog: die Profitrate und damit die Akkumulationsfähigkeit stieg." (323)

Zwar existierten unmittelbar nach dem Krieg auch im Westen Deutschlands antikapitalistische Tendenzen und Bewegungen. Aufgrund der allgemein verbreiteten Erkenntnis des Zusammenhangs von Kapitalismus und Faschismus war deshalb die Stel-

lung der westdeutschen Bourgeoisie nicht eben stark.

Aber durch die Bildung des "sozialistischen Lagers", das sich auch staatlich erweitert hatte, war dem Kapital im Weltmaßstab inzwischen ein gemeinsamer Feind entstanden. Der Kalte Krieg baute die Gegensätze innerhalb der kapitalistischen Welt sehr rasch ab zugunsten einer Politik der Stabilisierung der schwachen Bourgeoisien vor allem in Westeuropa. "Dabei kam insbesondere dem westdeutschen Kapitalismus als Speerspitze gegen den Kommunismus eine besondere Bedeutung zu." (324)

Die Hilfe des US-Kapitals war entscheidend dafür, daß sich auf westdeutschem Boden die Herrschaft des Kapitals behaupten konnte. Die Besatzungspolitik zielte ganz entschieden auf eine politische Stärkung des bürgerlichen Lagers. "Die Arbeit fortschrittlicher Kräfte hingegen wurde behindert und dadurch die Rekonstruktion der ohnehin durch Faschismus und Arbeitslosigkeit sowie Hungersnot geschwächten Arbeiterklasse als politische Kraft." (325)

Auf diese Weise konnte sich die Herrschaft des Kapitals nicht nur behaupten, sondern sie wurde "gewaltig gestärkt" (326). Die ökonomische Restauration bildete die Voraussetzung für politische Restauration des Kapitalismus in Westdeutschland.

Drei wichtige Momente bestimmten die seit 1949/50 einsetzende beschleunigte Kapitalakkumulation: eine extrem hohe Ausbeutungsrate - bedingt durch lange Arbeitszeiten, niedrige Löhne und eine hohe Arbeitsintensität -, der Einsatz des Staatsapparates zur Forcierung der Kapitalakkumulation - steuerliche Begünstigungen, besonders günstige Abschreibungssätze und -verfahren und zinsbegünstigte Wiederaufbaukredite - und die expandierende Nachfrage auf dem Weltmarkt, für dessen "Eroberung" das deutsche Kapital durch seine traditionelle Branchenstruktur und die durch Faschismus und Krieg produzierte hohe Ausbeutungsrate ausgezeichnete Voraussetzungen mitbrachte (327).

Die Phase der Expansion auf der Grundlage niedriger organischer Zusammensetzung des Kapitals mußte jedoch seine Schranke

finden in der Verknappung der verfügbaren Arbeitskraft. Das war etwa 1956 der Fall.

Durch den weitgehenden Abbau der industriellen Reservearmee gelang es den Gewerkschaften, Lohnsteigerungen und Arbeitszeitverkürzungen durchzusetzen.

Die Antwort des Kapitals bestand in der forcierten Tätigkeit von Neuinvestitionen zur Steigerung der Produktivität der Arbeit und damit der Mehrwertrate (328).

Der Trend des stagnierenden Arbeitsvolumens setzte sich jedoch trotz Einfuhr von Gastarbeitern ab 1958 und Anschwellen des Stroms von Arbeitskräften aus der DDR (der allerdings mit dem Bau der Mauer versiegte) in den 60er Jahren fort. Der "Zusammenhang von prosperierender Kapitalakkumulation, Verknappung der Ware Arbeitskraft und Steigerung der Produktivkraft der Arbeit bewirkte eine Verbesserung der Stellung der Arbeiterklasse und der einzelnen Arbeiter gegenüber dem Kapital." (329)

Zwar konnte die Mehrwertrate zumindest gehalten, wenn nicht gar erhöht werden, doch nur um den Preis einer weiter steigenden organischen Zusammensetzung des Kapitals, bewirkt durch den Zwang zur Steigerung der Arbeitsproduktivität durch verstärkt zunehmenden Kapitaleinsatz.

Die Produktivitätssteigerungsraten reichten aber schon bald nicht mehr aus, um die Mehrwertrate soweit zu erhöhen, daß sie die organische Zusammensetzung des Kapitals zu kompensieren oder überkompensieren in der Lage gewesen wäre.

"So kommt es, daß es dem westdeutschen Kapital in den 60er Jahren immer weniger gelingt, die Profitrate auf dem einmal erreichten Stand zu halten. Stagnierendes oder gar sinkendes Arbeitsvolumen, geringere Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität als in den 50er Jahren, steigende Kapitalintensität, anwachsende Lohnquote - das sind die Faktoren, die eine sinkende Profitrate zum Resultat haben." (330)

Der Verwertungsgrad des westdeutschen Kapitals wurde erst in der Krise 1966/67 zeitweilig wieder angehoben. Diese Krise

markiert einen Wendepunkt. Mit ihr ändern die sozialen Bedingungen der Rekonstruktionsperiode, und das westdeutsche Kapital tritt in den - für kapitalistische Verhältnisse normalen - Krisenzyklus ein.

Wie jede Wirtschaftskrise hatte auch diese die Funktion, die im Akkumulationsprozeß sich anhäufenden und verschärfenden Widersprüche zeitweise zu bereinigen und die Vorbereitungen für einen neuen Aufschwung herzustellen:

Kürzungen der Löhne um betriebliche Zulagen, Sozialleistungen usw., Steigerung der Arbeitsintensität, Entlassungen bei gleichzeitiger Forcierung von Überstundenarbeit der beschäftigten Arbeiter, Abschreibung überalterter Anlagen, Rationalisierungsinvestitionen, Konzentration und Zentralisation des Kapitals und Inanspruchnahme der Hilfe des Staates durch Eventualhaushalte usw. (331).

Zwar erholte sich das Kapital durch diese Krise relativ rasch, doch nur um den Preis einer abermalig enorm ansteigenden Kapitalintensität und damit weiter wachsender organischer Zusammensetzung des Kapitals, mithin sinkender Profitraten.

Gerade die Steigerung der organischen Zusammensetzung des Kapitals wird sich aber zumindest auf absehbare Zeit nicht vermindern lassen. Vier Faktoren sprechen für diese These: Erstens scheint sich die Organisation des Produktionsprozesses zunächst nicht bedeutend verbessern zu lassen, zweitens kann die Geschwindigkeit des Kapitalumschlags ohne zusätzliche Aufwendung von Kapital aus dem gesellschaftlichen Akkumulationsfond nicht bedeutend gesteigert werden, drittens wird das Angebot an Arbeitskräften auch künftig stagnieren und viertens wird der Teil des konstanten Kapitals, der für den Kauf von Rohstoffen und Energie aufgebracht werden muß, angesichts der weltweit steigenden Rohstoffpreise sicherlich nicht zurückgehen (332).

Der Tendenz der sinkenden Profitrate versucht das Kapital dadurch entgegenzutreten, daß es versucht, möglichst große Profitmassen auf sich zu vereinigen. Dies geschieht durch

Konzentration und Zentralisation, die seit der Krise 1966/67 ein bis dato nicht erreichtes Ausmaß angenommen haben und sich seitdem beschleunigt fortsetzen. Der Konzentrations- und Zentralisationsprozeß ist darüber hinaus regelmäßig verbunden mit Rationalisierungen, Betriebsstillegungen, Produktionsverlagerungen usw. "Da die Rationalisierungen Anfang der 70er Jahre (der Anteil der 'Rationalisierungsinvestitionen' an der gesamten Investitionstätigkeit ist vergleichsweise zu den 50er und auch den 60er Jahren hoch) ihrerseits Arbeiter freisetzen, zusätzliches Kapital aber aufgrund der niedrigen Durchschnittsprofitabilität im Ausland angelegt und so nicht im Inland zur Beschäftigung der freigesetzten Arbeiter verwandt wird, erklärt diese Tendenz den sich unabhängig vom Zyklus herausbildenden Anteil s t r u k t u r e l l e r A r b e i t s l o s e r an den Erwerbstätigen in Westdeutschland." (333)

Um der stetig weiter fallenden Profitrate entgegenzuwirken, war das Kapital gezwungen, einerseits die Intensität der Arbeit durch Verbreitung der Fließbandarbeit, neue Entlohnungsmethoden, Arbeitsbewertungssystemen à la MTM-System und andere Formen der Arbeitsintensivierung, systematisch zu erhöhen. Neben die verschärfte Ausbeutung im Produktionsprozeß trat der Druck auf den Reallohn durch Preissteigerungen und den Versuch staatlicher Einkommenspolitik mit Hilfe der "konzertierten Aktion" und propagandistischer Maßnahmen in der bürgerlichen Öffentlichkeit.

Aus der oben beschriebenen Situation, in der sich das Kapital befindet, eine Situation, die eine Wende in absehbarer Zeit nicht erwarten läßt, kann geschlossen werden, daß sich der Druck auf das Reproduktionsniveau der Arbeiter von Seiten des Kapitals und des Staates nicht nur fortsetzen, sondern eher noch erhöhen wird.

Das schnelle Wachstum des erzeugten Wertprodukts in der Phase von Beginn der 50er Jahre bis zur Krise 1966/67 ermöglichte kontinuierliche Reallohnsteigerungen, ohne daß scharfe ökonomische Kämpfe hierfür hätten geführt werden müssen.

Zwar verzeichnet auch die Geschichte der Bundesrepublik schwere und langandauernde Streiks wie den Bayernstreik 1954, den Metallarbeiter-Streik in Schleswig-Holstein 1956/57 und in Baden-Württemberg 1963, "aber sie haben niemals ernstlich die Kontinuität des Reproduktionsprozesses des Kapitals stören können, so wie es in anderen kapitalistischen Ländern - in Italien, Großbritannien und Frankreich - seit der zweiten Hälfte der 60er Jahre geschehen ist. Die Tatsache der kontinuierlichen Verbesserung des Reproduktionsniveaus der Arbeiterklasse hat sich mit der Zeit in einer weitgehend wirtschaftsfriedlichen Haltung der Gewerkschaften niedergeschlagen." (334)

Auch die spontanen Streiks nach der Krise in den Jahren 1969 ("September-Streiks"), 1971 und 1973, die u. a. als Antwort auf die fortgesetzte gewerkschaftliche Integrationspolitik zu werten sind, sind in ihrer Relevanz für die Bedingungen der Kapitalreproduktion in der Bundesrepublik nicht zu überschätzen (335).

Dennoch markieren diese Streiks einen Wendepunkt im Hinblick auf die Rekonstruktion der organisierten Arbeiterbewegung in der Bundesrepublik.

Die Gesamtzahl der Streik-Ausfalltage belief sich allein bei den September-Streiks auf 532 308 und lag damit über der Quote, die 1964 bis 1968 insgesamt angefallen war (336).

1971 erreichte die Zahl der "verlorenen Arbeitstage" mit 4 484 000 einen - in der Geschichte der BRD bis dahin nicht erreichten - neuen Höhepunkt (337).

Die verschärften Abwehrkämpfe - teils spontan, teils mit Unterstützung der Gewerkschaften, waren ein Versuch, die Überwälzung der Krisenfolgen auf die Arbeiter soweit wie möglich zu verhindern. Da aber gerade das - systembedingt - nur begrenzt möglich ist, weil das Kapital der sinkenden Tendenz der Profitrate nur durch Verschärfung von Ausbeutung und Senkung des Reproduktionsniveaus der Lohnarbeiterklasse zu begegnen in der Lage ist, unterstützt durch "flankierende Maßnahmen" des bürgerlichen Staates, läßt sich die Möglichkeit künft-

tiger - an Häufigkeit und Schärfe zunehmender - Arbeitskämpfe auch in der Bundesrepublik nicht ausschließen. Damit aber besteht die Möglichkeit, daß die Arbeitskämpfe - anders als bisher - die Kontinuität des Produktionsprozesses des Kapitals immer stärker in Mitleidenschaft ziehen werden. Gerade die Kontinuität des Prozesses aber hat - angesichts der hohen und weiter steigenden organischen Zusammensetzung des Kapitals - immense Bedeutung erlangt.

Seit der Krise 1966/67 ist sichtbar, daß die Zeit, in der das westdeutsche Kapital relativ ungestört akkumulieren konnte, vorüber ist. Auch die Illusion von der krisen- und konfliktfreien gesellschaftlichen Entwicklung in der kapitalistischen Klassengesellschaft wurde zerstört.

Der ökonomische und politische Einfluß der Kämpfe zwischen Lohnarbeit und Kapital auf die Kapitalakkumulation wird immer deutlicher. In dieser Situation stehen Kapital und Staat verstärkt unter dem Zwang, ökonomische und politische Maßnahmen zu ergreifen, um der zunehmend krisenhaften Entwicklung Herr zu werden - solange die Prosperität es erlaubt, durch politische und ökonomische Zugeständnisse. Sobald dies jedoch aus ökonomischen und politischen Gründen nicht mehr möglich ist und diese Kategorie von Maßnahmen nicht mehr "greift", durch die Vorbereitung und den Einsatz direkter Repression.

3.2. Die Krisen in gesellschaftlichen Teilbereichen

Die Krisenhaftigkeit, die seit Mitte der 60er Jahre in allen großen kapitalistischen Industriestaaten zu beobachten war, ergriff viele Teilbereiche der Gesellschaft, darunter vor allem die Institutionen des Bildungswesens, und hier besonders den universitären Bereich. In der Bundesrepublik erlebten die Studentenunruhen im Jahre 1967 ihren ersten Höhepunkt. "Externe" Ursachen sind vor allem zu sehen in den Kämpfen der Befreiungsbewegungen der Dritten Welt - vor allem in der Erkenntnis, daß diese Befreiungsbewegungen sich durchzusetzen hatten - ob direkt oder indirekt - gegen die großen kapita-

listischen Industriestaaten, allen voran gegen die USA. Deren offen und versteckt gewalttätige Politik in der Dritten Welt - vor allem aber ihr Krieg in Vietnam zur Stützung eines antidemokratischen korrupten Regimes öffnete vielen Studenten die Augen über die Diskrepanz zwischen dem Anspruch der USA, demokratische Führungsmacht einer "freien Welt" zu sein und ihrer tatsächlich praktizierten Politik. Die "westlichen Ideale" wurden durch eine solche Politik korrumpiert. Unter diesem Aspekt geriet auch die Bundesrepublik außen- und innenpolitisch ins Schußfeld der kritischen Studentenschaft; außenpolitisch als Bündnispartner der USA in der NATO und als eine der führenden Wirtschaftsmächte in der Welt; innenpolitisch begann man die Verfassungswirklichkeit an den Verfassungs-idealen zu messen und stellte fest, daß die Diskrepanz beträchtlich war. Die Bildung der Großen Koalition mit der Folge des faktischen Verzichts auf eine starke parlamentarische Opposition, die Rolle der SPD und die Diskussion um die Notstandsgesetzgebung, waren weitere Probleme, an denen sich die Studentenschaft politisierte. Unmittelbarer Auslöser des Studentenprotestes im Innern war zudem die Unvereinbarkeit der Massenuniversität mit ihren veralteten Herrschaftsstrukturen. Gegen den Widerstand der meisten Ordinarien wurden veränderte Ausbildungsbedingungen, neue Lehr- und Lerninhalte und andere Ausbildungsziele gefordert und teilweise erkämpft.

Mit der fortschreitenden Erkenntnis jedoch, daß viele der aufgestellten Forderungen systembedingt scheitern mußten, schlug die radikaldemokratische Einstellung eines großen Teils der sogenannten außerparlamentarischen Opposition in sozialistische und kommunistische Zielvorstellungen um. Zum erstenmal in der Geschichte Deutschlands stand ein erheblicher Teil der Studentenschaft links.

Die Bewegung in der Arbeiterklasse und in der Studentenschaft ließ auch das Parteiengefüge der Bundesrepublik nicht unberührt. Die Erstarrungen und Verkrustungen der "Adenauer-Ära" (338) brachen auf. In allen drei etablierten Bundestagsparteien regte sich innerparteiliche Opposition. Sie wurde be-

sonders stark in der SPD. Mit der Parole von der Notwendigkeit umfassender innerer Reformen wurde auch deren Möglichkeit suggeriert. Damit gelang es der SPD, einen großen Teil der in Bewegung geratenen Massen in parlamentarisch-demokratischen Bahnen zu halten und weitere Anhänger hinzuzugewinnen. Auch die FDP setzte auf Reformen. "Wir schneiden die alten Löpfe ab", lautete der Slogan. In einem nahezu dramatischen Prozeß der Wählerumschichtung trennte sich die Partei praktisch von einem großen Teil ihrer konservativen Wähler und einem Teil ihrer Funktionäre. Sie schrumpfte zu einer kleinen liberalen "Fortschrittspartei", gewann aber im Laufe der Zeit wieder Wähler hinzu, die sich vom neuen Image der Partei angezogen fühlten.

Zugleich zeichnete sich eine "Polarisierung" ab zwischen der CDU/CSU einerseits und der SPD und FDP andererseits. Diese Polarisierung erhielt ihren ersten Ausdruck mit Signalcharakter im März 1969 bei der Wahl Gustav Heinemanns zum Bundespräsidenten mit Hilfe der Stimmen von SPD und FDP und fand ihren Höhepunkt mit der Bildung der "sozialliberalen Koalition" aus SPD und FDP im Herbst desselben Jahres.

Die neue Koalition kündigte in ihrer Regierungserklärung Reformen in mannigfachen gesellschaftlichen Teilbereichen an, verstand es geschickt, das Bedürfnis großer Teile der Bevölkerung nach verstärkter demokratischer Beteiligung in gesellschaftlichen Prozessen anzusprechen und gleichzeitig das Vertrauen in die Selbsterneuerungskraft des parlamentarisch-demokratischen Systems zu stärken (339).

Wiewohl die Regierungskoalition nichts anderes als eine "bürgerliche" Politik betreiben konnte, schuf sie innenpolitisch eine Atmosphäre, die den Eindruck suggerierte, als sei mit ihr - wenn nicht die Arbeiterklasse so doch - die "Arbeitnehmerschaft" dieser Gesellschaft in die Regierungsverantwortung gelangt. Hierin ist zumindest eine Komponente dafür zu sehen, daß die Arbeiterschaft - zumindest vorerst - weitgehend in den Bahnen des Reformismus verharnte und verhindert werden konnte, was in Frankreich und Italien nicht nur ansatzweise gelungen war: die Entstehung von Klassenbewußtsein

und damit von revolutionärem Bewußtsein in der Arbeiterschaft und deren Verbindung mit der linken Studentenbewegung.

Neben der Arbeiterschaft, den Studenten und den innerparteilichen Oppositionsfraktionen entstand ein vierter innergesellschaftlicher Unruheherd durch das Auftreten von sogenannten Bürgerinitiativen. Dieser neuen buntscheckigen Erscheinung ist ein breites Spektrum politischer Aktionen zuzuordnen.

Sie reichen von der Einrichtung privater Kindergärten (Kinderladen-Bewegung) über Mieterstreiks, Proteste gegen Bau- und Sanierungspläne, Umweltschutzaktionen bis zur illegalen und gewaltsamen Besetzung von Landstrichen zur Verhinderung der Anlage von Truppenübungsplätzen und des Baues von Atomreaktoren.

Wenn auch diese Bürgerinitiativen in den allermeisten Fällen keine umfassende politische Perspektive besitzen, sondern lediglich auf eine bestimmte Forderung hin angelegt sind, wenn auch ein Teil dieser Initiativen staatlicherseits gutgeheißen und als "Frühwarnsystem" für gesellschaftliche Mißstände vereinnamt und genutzt wird, so trägt doch der weit überwiegende Teil der Bürgerinitiativen dazu bei, bei den Beteiligten politisches Bewußtsein zu entwickeln - nicht nur in unmittelbarer Konfrontation mit dem staatlichen Gewaltapparat wie in Wyhl, sondern auch angesichts des Scheiterns der Forderungen an systembedingten Hindernissen.

Wie begrenzt auch in den meisten Fällen das Ziel ist: die Beteiligten der Bürgerinitiativen rekrutieren sich nicht aus einer homogenen Schicht, sondern stammen aus nahezu allen Schichten der Bevölkerung. Hier kann nicht mehr der Student gegen den Arbeiter und den Kleinbauern ausgespielt werden. Das macht solche Initiativen so besonders brisant für diejenigen, an die diese Initiativen gerichtet sind: die Mitglieder der Parlamente und des Staatsapparates. Und noch ein Hinweis mag die Brisanz der Bürgerinitiativen belegen: Vorerst in der übergroßen Zahl noch unbewußt - stellen sie alle den parlamentarischen Weg der Willensbildung und "Gemeinwohlermittlung" in Frage.

Allgemein und zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Bevölkerung der Bundesrepublik schwerer manipulierbar und schwieriger "regierbar" geworden ist. Mit dem Ende des Traums vom krisenfreien Wachstum werden die Möglichkeiten und Grenzen sowohl des Wirtschaftssystems als auch der darauf fußenden parlamentarischen Parteiendemokratie bewußter wahrgenommen. Das Vertrauen in die gegenwärtige Wirtschafts- und Regierungsform als beste aller denkbaren Welten ist zwar noch nicht ernsthaft erschüttert - zumal eine sichtbar praktikable Alternative sich nicht anbietet - doch Zweifel, Kritik und Protest nehmen zu. Das politische System, das seine Legitimation nicht zuletzt aus der Garantie stetig wachsenden Wohlstands für alle bezogen hatte, gerät mit der allgemeinen Wirtschaftskrise, aber auch mit den stetig zunehmenden Strukturkrisen in Teilbereichen - Gesundheitswesen, Bildungswesen usw. - und ihren Folgen: Abbau von Sozialleistungen ("soziale Demontage") zunehmend in Legitimationsnöte und muß um die Erhaltung der Massenloyalität besorgt sein.

4. Die gegenwärtige internationale Lage des Kapitalismus, ihre Rückwirkung auf die innergesellschaftliche Widerspruchsentwicklung und die Stabilitätspolitik der bürgerlichen Staatsapparate

So stabil - trotz aller hier angeführten Phänomene - die innenpolitische Lage in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen westlichen Industrieländern ist und daher die Verfassungsänderungen und Gesetze zur inneren Sicherheit kaum als aktuell notwendig erscheinen läßt, so sehr muß bei der Beurteilung der objektiven Notwendigkeit oder Möglichkeit dieser Gesetze die internationale Lage mitgedacht werden.

Einige Hinweise, die sich im Rahmen dieser Arbeit weder empirisch absichern lassen, noch den Anspruch auf Vollständigkeit erheben können, mögen genügen, um anzudeuten, daß die relative ökonomische und politische Stabilität der Bundesrepublik Deutschland, perspektivisch gesehen, auch von außen her durchaus erschüttert werden kann.

In sämtlichen kapitalistischen Staaten der Welt, sind seit Jahren ökonomische Stagnationstendenzen verbunden mit inflationistischen Erscheinungen bei gleichzeitigem Anwachsen struktureller Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Zwar sind die Ausprägungen von Land zu Land unterschiedlich stark, doch ist die Diskrepanz gegenüber der allgemeinen Blüte - von der Nachkriegszeit bis hin in die 60er Jahre - unübersehbar.

Zwar führte der stürmische Aufschwung der Wirtschaft nach dem Kriege in den meisten der großen Industriestaaten zu einer allgemeinen Steigerung der Masseneinkommen, doch zeigte sich am Ende dieser Entwicklung, daß das Kapital zusammen mit seinem ungeheuren Wachstum auch die Widersprüche akkumulieren mußte: Obwohl die Masseneinkommen stiegen, wuchs die Kluft zwischen Arm und Reich. Depravationserscheinungen in gesellschaftlichen Randbereichen nahmen zu. Strukturkrisen sowohl im Produktions- als auch im Reproduktionsbereich (Gesundheits- und Bildungswesen z. B.) häuften sich. Ganze Regionen verkümmerten und Ballungsgebiete begannen die aufgehäuften Probleme nicht mehr zu bewältigen. Die Zerstörung der Umwelt und damit auch des Lebensniveaus der Bevölkerung nahm immer alarmierendere Formen an.

Trotz des erhöhten Steueraufkommens öffnete sich die Schere zwischen privatem Reichtum und öffentlicher Armut immer weiter. Dem Staat - gezwungen, den eklatantesten Auswüchsen und Folgeerscheinungen der Kapitalakkumulation zu begegnen - wuchsen mannigfaltige neue Funktionen zu, die er aber mangels finanzieller Möglichkeiten und nicht zuletzt aus systemstrukturellen Gründen, nicht in der Weise auszuüben vermochte, daß dadurch die Widersprüche beseitigt worden wären. So notwendig staatliche Interventionen wurden, so sehr wurden sie selbst wieder zu Ausgangspunkten neuer Widersprüche (340).

Kurz, den Staatsapparaten - selbst nur abhängige Variable des Kapitals als Subjekt der Widerspruchsentwicklung und insofern in dessen Widersprüche verstrickt, auf Tätigkeitsgrenzen beschränkt, die nur die Oberfläche des gesellschaftlichen Prozesses zu affizieren vermögen, dem Kernbereich der Wider-

spruchs-"produktion" jedoch weitgehend machtlos gegenüberstehend, gelang es immer weniger, ihre gesellschaftliche Befriedungs- und Stabilisierungsfunktion erfolgreich zu erfüllen. Die rapide zunehmenden ökonomischen Kämpfe und Klassenkämpfe seit Mitte der 60er Jahre in allen großen kapitalistischen Industriestaaten legen ein Zeugnis ab von der allgemeinen Aufkündigung des sozialen Friedens.

War die "kommunistische Gefahr" in den 50er Jahren noch lediglich als Gefahr von außen kommend vorstellbar - verkörpert durch die Sowjetunion und ihre Verbündeten -, so wurde ab Mitte der 60er Jahre immer deutlicher sichtbar, daß sie auch wieder im Innern kapitalistischer Gesellschaften heranzuwachsen vermag.

Der Verfall der USA als Welt-"Ordnungsmacht", die wachsende Zahl der Siege von Befreiungs- und Unabhängigkeitsbewegungen in der Dritten Welt, der ansatzweise Zusammenschluß der rohstoffproduzierenden Länder in der Dritten Welt gegen die "industriellen Hochburgen" sind weitere Anzeichen dafür, daß die bisherige Position der kapitalistischen Industriestaaten ökonomisch und politisch immer schwerer zu halten, geschweige denn weiter auszubauen ist.

Die Rückwirkungen dieser Erscheinungen auf die innere Verfassung der kapitalistischen Industriegesellschaften tragen dazu bei, die innergesellschaftlichen Konflikte noch weiter zu verstärken und die Widersprüche zu verschärfen.

Angesichts der Vorgänge in Griechenland, Portugal und Spanien, angesichts des endlosen wirtschaftlichen Desasters Großbritanniens und Italiens, angesichts der Volksfronttendenzen in Italien und Frankreich, angesichts der Auflösungserscheinungen in der NATO (die potentiell "problematischen" Mitglieder: Frankreich, Griechenland, die Türkei, Portugal, Italien und Island übertreffen an Zahl - ganz zu schweigen von ihrer strategischen Bedeutung - nahezu schon die Zahl der "verlässlichen" Mitgliedsstaaten), verbreitet der US-Außenminister Kissinger in "privaten Gesprächen" bereits die - für die herrschenden Klassen der kapitalistischen Staaten - apokalyptische

Vision, daß "ganz Europa binnen zehn Jahren marxistisch sein wird." (341)

5. Grundgesetzänderungen und Gesetze zur inneren Sicherheit als prophylaktische Absicherung für den Fall des Scheiterns der westdeutschen Stabilitätspolitik

Vor diesem weltpolitischen Hintergrund und mit diesem europäischen Umfeld ist die Bundesrepublik Deutschland - politisch und ökonomisch wie kaum ein vergleichbares Land abhängig vom und verzahnt mit dem weltpolitischen Geschehen - gezwungen, Maßnahmen im Innern zu ergreifen, die einerseits die Bundesrepublik als "Insel der Stabilität" bewahren sollen, was aber angesichts der geschilderten Umstände immer schwieriger werden dürfte, und andererseits Vorkehrungen zu treffen, die das potentielle Scheitern der ökonomisch-politischen Stabilitätspolitik (Anwendung des wirtschaftspolitischen Kriseninstrumentariums, Sozialpolitik, ideologische Offensive) durch den Einsatz direkter Gewalt zu kompensieren vermögen. Solchen Vorkehrungen sind die forcierte Aufrüstung des staatlichen Gewaltapparates, sind die Verfassungsänderungen und Gesetze zur inneren Sicherheit zuzurechnen. Diese sind vor dem Hintergrund der im vorliegenden Abschnitt dargestellten internationalen und nationalen Lage - sozusagen als prophylaktisch installierte Selbstverteidigungsinstrumente der westdeutschen Bourgeoisie - wenn nicht notwendig, so doch möglich geworden (342).

V. DIE GRUNDGESETZÄNDERUNGEN ZUR INNEREN SICHERHEIT SEIT 1967 IM VERFASSUNGSSYSTEM DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

1. Zusammenfassende Darstellung des III. Abschnitts (Zur Notwendigkeit der Grundgesetzänderungen aus der Sicht der politischen Institutionen). Die wichtigsten Argumente.

Folgt man im zusammenfassenden Überblick aller "Notstandsdebatten" und Debatten zum BGS- und VerfschÄndGesetz des Deutschen Bundestages den Argumentationen aller drei im Bundestag vertretenen Parteien, so läßt sich eine allen Parteien gemeinsame Argumentationskette rekonstruieren (343).

Die Argumentationskette lautet wie folgt:

1.1. Rechtsstaat, Notverordnungsrecht und Alliierte Vorbehaltsrechte

Im Gegensatz zu Diktaturen, die im ständigen Notstand leben, braucht jedes demokratische Staatswesen rechtliche Regelungen für die "Stunde der Not". Gibt es diese Regelungen nicht, dann muß die Exekutive sich selbst ein Notverordnungsrecht zubilligen und nach der Maxime "Not kennt kein Gebot" handeln. In dieser Situation des übergesetzlichen Notstands besteht die Gefahr des Machtmißbrauchs durch die Exekutive. Will man diese Gefahr verhindern, so ist es notwendig, die Handlungsmöglichkeiten und den Aktionsspielraum der Exekutiven für Notzeiten schon in Normalzeiten durch die Legislative zu normieren. Nur wenn die Kompetenzen der Exekutive klar abgesteckt sind, ist es möglich, ihr Handeln wirksam zu kontrollieren - sowohl politisch durch das Parlament als auch rechtlich durch die Judikative. Die derzeitige Situation der Bundesrepublik in dieser Frage ist aus Gründen demokratischer Prinzipien verhängnisvoll und rechtsstaatlich unhaltbar. Denn es ist falsch zu glauben, es gäbe kein Notstandsrecht. Dieses existiert, jedoch liegt es nach Artikel 5 Absatz 2 des Deutschland-Vertrages in den Händen der Alliierten. Die alliierten Vollmachten jedoch gleichen Diktaturbefugnissen. Deutsche Dienst-

stellen, die im Notstand aufgrund alliierter Befehle Aufgaben übernehmen, sind an das Grundgesetz nicht gebunden und von keiner deutschen Instanz kontrollierbar. Erst eine eigene deutsche Notstandsgesetzgebung bringt die alliierten Vorbehaltsrechte zum Erlöschen und kann einen Zustand herstellen, in dem die Exekutive auch im Notstand nur sovielen Vollmachten erhält als ihr das Parlament im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorher zugebilligt hat. Durch Volksvertretung und Rechtsprechung kontrolliert, ist damit jede deutsche Dienststelle verpflichtet, rechts- und verfassungsgebunden zu handeln.

Erst mit der Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte ist auch die deutsche Souveränität weitgehend wiederhergestellt, und deren Wiederherstellung verlangt die deutsche Würde und Selbstachtung. Wer den Alliierten mehr vertraut als rechtlich gebundenen deutschen Dienststellen, leidet an "politischem Masochismus".

1.2. Stabilität im Innern als Teil der Abschreckungsstrategie nach außen

Es gibt jedoch nicht nur rechtliche, rechtsstaatliche, staatsrechtliche und völkerrechtliche Argumente für eine deutsche Notstandsgesetzgebung. Wichtige praktisch-politische Gründe sprechen ebenfalls dafür:

Im Rahmen der NATO ist die Bundesrepublik bisher das einzige Land ohne Notstandsgesetzgebung. Die NATO-Strategie der Abschreckung nach außen wird für den potentiellen Aggressor jedoch erst dann glaubwürdig sein, wenn das Landesinnere befriedet ist. Die Bundeswehr kann ihren Kampfauftrag nicht erfüllen, wenn es im Innern keine Stabilität gibt. Schließlich ist es notwendig, schon in Friedenszeiten Vorarbeit zu leisten, zu planen und zu üben. Das ist jedoch unmöglich bei der Unspezifik der alliierten Vorbehaltsrechte. Erst eine klare deutsche Gesetzgebung läßt deshalb eine sinnvolle Vorarbeit zu. Ohne eine solche Gesetzgebung kommt es notgedrungen wieder zu Erscheinungen wie den sogenannten Schubladen-

verordnungen, die - da ohne Rechts- und Verfassungsgrundlage - rechtsstaatlich-demokratisch unhaltbar sind.

1.3. Die spezifische gefährdete Lage der Bundesrepublik an der Nahtstelle zwischen West und Ost

Neben der Abschreckungsstrategie wird die etwas unspezifische Vorsorge "für alle Fälle" angeführt. Selbst wenn man momentan eine Gefahr im Innern oder von außen verneint, muß der verantwortungsvolle Staat "wie ein Hausvater" für alle Fälle "Vorsorge" treffen. Denn niemand ist in der Lage, zu garantieren, daß die friedlichen Zeiten für alle Zukunft anhalten.

Die internationale Kriegsgefahr kann sich plötzlich verstärken (siehe Kuba- und Berlinkrise). Der Kommunismus hat seine Welt-herrschaftspläne noch nicht aufgegeben und ist möglicherweise imstande, unter Ausnutzung einer Wirtschaftskrise in der Bundesrepublik, durch "5. Kolonnen" politische Krisen im Innern zu entfachen und damit die demokratische Grundordnung des Staates zum Einsturz zu bringen. Dieses ist um so leichter, als Deutschland in zwei feindliche Systeme geteilt ist und sich auf seinem Boden subversive Elemente besonders leicht - da an der Sprache nicht erkennbar - zu bewegen vermögen.

Aufständische im Innern der Bundesrepublik können jederzeit über die Grenze hinweg massiv mit Waffen ausgerüstet werden, ohne daß die DDR selbst sich an den Kämpfen offiziell beteiligt. Das potentielle Ausmaß dieser bewaffneten Aufstände ist nicht vorhersehbar. Man muß jedenfalls für den Fall gerüstet sein, daß die Polizei der Bundesländer nicht ausreicht.

Der bewaffnete Einsatz von Bundesgrenzschutz und Bundeswehr im Innern aber ist verfassungsrechtlich bis dato unzulässig, da das Grundgesetz ihre Einsatzmöglichkeiten abschließend geregelt hat.

Daher muß das Grundgesetz unter anderem in diesen Punkten geändert bzw. ergänzt werden.

1.4. Der Perfektionismus des Grundgesetzes

Da das Grundgesetz eine perfektionistische Verfassung ist, die die Aufgaben des Staates wesentlich detaillierter regelt als andere Verfassungen vergleichbarer Staaten, müssen im Falle der Einschränkungen der Artikel 10 (Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis) und 19 IV (Rechtsweggarantie) durch Bestimmungen des neuen "G 10" diese Einschränkungen nach Art. 79 Abs. 1 GG ausdrücklich in der Verfassung genannt werden. Dasselbe gilt für die Einschränkungen der Freizügigkeit (Art. 11 GG) im Notstandsfall und die Erweiterungen der Aufgaben von Verfassungsschutz (Art. 35 Abs. 2) in "Normalzeiten". Selbst dann, wenn man sich nicht ganz sicher sein sollte, ob eine Verfassungsänderung notwendig wäre, sei es besser, sie zu ändern. Andernfalls begibt man sich auf den Pfad extensiver Verfassungsinterpretation. Das Gebot der Rechtssicherheit jedoch verlangt die restriktive Auslegung der Verfassungsnormen. Es kommt hinzu, daß man sich möglicherweise bei Nicht-Änderung den Vorwurf verfassungswidrigen Verhaltens zuziehen könnte, was im Falle des Einsatzes von Bundesgrenzschutz und Verfassungsschutz bereits geschehen ist. Das aber kann vermieden werden, indem man - durch Verankerung ihrer Aufgaben in der Verfassung, die Legitimationskraft des Grundgesetzes nutzt.

Soweit die Argumentationskette der Befürworter der Notstands- und Sicherheitsgesetze. - Ihre Gegner - insofern sie die Verteidigung der bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung auch gegen Feinde aus dem Innern befürworten - haben im Kern nur ein Argument: Sie halten die geltenden Grundgesetzänderungen für ausreichend, um allen potentiellen Gefahren begegnen zu können. Einige von ihnen befürworten zusätzlich den Einsatz des Bundesgrenzschutzes zur Verstärkung der Länderbereitschaftspolizeien im Notstandsfall, lehnen aber den Einsatz der Bundeswehr im Grundsatz ab.

2. Zur verfassungsrechtlichen und politischen Kritik an den Verfassungsänderungen

Verschiedentlich - besonders verbreitet in der radikal-demokratischen Kritik während der "Notstandsdebatten" außerhalb des Parlaments - wurde - gewollt oder ungewollt - der Eindruck erweckt als werde die Verabschiedung der Notstandsverfassung das Ende der Demokratie und des Rechtsstaats in der Bundesrepublik Deutschland einläuten (344).

Derjenige Leser, der sich mit den Gesetzestexten im einzelnen nicht befaßte, mußte annehmen, daß das, was Regierung und Parlament da auf den Weg ins Bundesgesetzblatt schickten, Gesetzestexte waren, die an Schärfe ihresgleichen auf der Welt suchten und in der Nähe von Diktaturvollmachten à la Artikel 48 WRV und dem Hitlerschen Ermächtigungsgesetz anzusiedeln waren.

Eine genauere inhaltliche Betrachtung zeigt jedoch, daß derartige Einschätzungen im Hinblick auf den schließlich verabschiedeten Entwurf übertrieben - wenn nicht gar falsch - sind, sowohl was die konstatierte rechtsstaatliche Zweifelhaftigkeit der Notstandsverfassung anbetrifft als auch bezogen auf ihre besondere Schärfe im Vergleich zu Notstandsbestimmungen vergleichbarer Staaten.

Im folgenden soll deshalb noch einmal kurz auf die wichtigsten Notstandsbestimmungen für den inneren Notstand eingegangen werden. Der Gesetzestext und seine Interpretation durch die herrschende Lehre gibt die klarste Antwort auf die anstehenden Fragen nach der Rechtsstaatlichkeit der Notstandsverfassung und ihrer Qualität im Verhältnis zu entsprechenden Regelungen vergleichbarer Staaten. - Daneben werden wiederum die Bundestagsdebatten und Ausschuß-Hearings herangezogen - nicht weil der Verfasser glaubt, dort werde die Wahrheit und nicht als diese verkündet, sondern weil sich erstens die Gesetzestexte und die Reden über diese Texte weitgehend miteinander in Einklang bringen lassen (was beileibe nicht bei jeder Gesetzgebung der Fall ist) und weil zweitens die im Bundes-

tag und in den Hearings gefallen Argumente in der außerparlamentarischen Debatte kaum zur Kenntnis geschweige denn zum Anlaß der Auseinandersetzung mit ihnen genommen worden sind.

2.1. Kritik und Würdigung: Artikel 10 GG

Die Kritik an der Änderung des Artikel 10 Grundgesetz und am "G 10" - soweit sie nicht rein verfassungsrechtlich motiviert war - wies immer wieder darauf hin, daß mit der Verabschiedung des "G 10" und der Änderung des Artikel 10 GG der Staatsapparat sich die Kompetenz hat geben lassen, von der verdächtigsten Einzelperson über unbeteiligte Dritte, ganze Gruppen und Organisationen bis zu globalen Dimensionen hier und heute und relativ unbefristet Überwachungen vorzunehmen (345).

Daran ist inhaltlich alles richtig - wie Gesetzestext und Kommentare zeigen -; verschwiegen oder nur am Rande erwähnt werden dabei aber zwei politisch entscheidend wichtige Tatsachen:

die erste Tatsache betrifft den vor der Verabschiedung der Änderungen bestehenden Rechtszustand, der - pointiert gesagt - nicht existierte. Gleichwohl wurde abgehört - sowohl von deutschen Dienststellen aufgrund alliierter Genehmigung und von den Alliierten selbst, die sich diese Überwachungsmöglichkeit solange sichern wollten, bis der westdeutsche Gesetzgeber eine entsprechende Regelung dafür schaffen würde (346).

Die Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte war also nicht nur an eine westdeutsche Notstandsgesetzgebung, sondern auch an eine westdeutsche Regelung in der Frage des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses gebunden.

An die Stelle unbeschränkt möglicher und unkontrollierter Überwachungen durch alliierte Geheimdienste und durch sie autorisierte deutsche Dienststellen ist mit der Änderung des Artikel 10 GG und der Verabschiedung des "G 10" eine rechtlich und verfassungsrechtlich "saubere" Regelung ge-

treten, die alliierte Kompetenzen zugunsten westdeutscher Kompetenzen ablöst, die Tatbestandsvoraussetzungen festlegt, Verantwortlichkeiten klarstellt und parlamentarische Kontrollorgane gegen etwaigen Mißbrauch von Überwachungsmaßnahmen einsetzt. - Selbst wenn man der Ansicht ist, daß die Tatbestandsvoraussetzungen zu vage umschrieben sind und daß die parlamentarischen Kontrollorgane möglicherweise weitgehend unwirksam sind, so muß doch zugestanden werden, daß durch Art. 10 n.F. und "G 10" keine alten Rechte eingeschränkt worden sind. In der Tat ist lediglich ein bis dato rechtloser Zustand in einen rechtlichen überführt worden. Der von der Überwachung Betroffene kann sich nach "G 10" und Artikel 10 n.F. an das zuständige Abgeordnetengremium wenden, wenn er von der Überwachung Kenntnis erhalten hat. Außerdem steht ihm der Weg der Verfassungsklage offen (347).

Dieses sind Möglichkeiten, die vor 1968, als die Alliierten auch in dieser Hinsicht ihre Vorbehaltsrechte wahrnahmen, nicht bestanden haben.

Wenn in der Kritik immer wieder der Eindruck erweckt wird, als seien erst jetzt mit der Verabschiedung der neuen Bestimmungen Mißbrauchsmöglichkeiten vorhanden, so unterschlägt sie, daß die deutsche Rechtsordnung schon lange vor 1968 Einschränkungen des Grundrechts aus Artikel 10 GG kannte und mithin Mißbrauchsmöglichkeiten aufgrund dieser Einschränkung auch von daher schon hätten befürchtet werden müssen. Nach § 99 der StPO kann ein Richter - in Eilfällen auch der Staatsanwalt - Post beschlagnahmen, die an einen einer Straftat beschuldigten gerichtet ist oder die von ihm herrührt, und zwar sogar schon dann, wenn es sich um Straftaten minderer Bedeutung wie Übertretungen handelt. Im Interesse der Strafverfolgung kann auch das Telefongeheimnis, seit 1928 schon, aufgrund des § 12 des Fernmeldeanlagengesetzes eingeschränkt werden.

Weitere Beschränkungen nennen § 431 der Reichsabgabenordnung, § 16 des Zollgesetzes und § 121 der Konkursordnung (348).

Eine Lücke enthält die deutsche Rechtsordnung lediglich in-

sofern, als die für die Staatssicherheit zuständigen Behörden des Bundes und der Länder, d. h. die Verfassungsschutzämter, bis dato keine rechtliche Möglichkeit hatten, den Post- und Telefonverkehr von Personen zu überwachen, die im Verdacht stehen, gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen die Sicherheit des Staates zu handeln. Diese Möglichkeit hatten nur die Alliierten, was die Verfassungsschutzbehörden jedoch in der Praxis nicht hinderte, durch Einschalten der Alliierten Brief- und Telefonüberwachungen vornehmen zu lassen - unkontrolliert durch deutsche Gremien. Die sogenannte Telefonabhörraffäre im Jahre 1963 hat das mit hinreichender Deutlichkeit ins Bewußtsein einer größeren Öffentlichkeit gerückt (349).

Die zweite politisch wichtige Tatsache in dieser Frage betrifft die entsprechenden Regelungen in anderen Staaten vergleichbarer Struktur.

In der Kritik an der deutschen Gesetzgebung kam der internationale Vergleich wesentlich zu kurz. Im Grunde wurde er gar nicht geleistet. Auch an dieser Stelle sind lediglich einige wenige Hinweise möglich - doch sie allein vermögen schon den Eindruck von der angeblich singulären Schärfe der westdeutschen Regelungen zu relativieren.

Es zeigt sich erstens, daß alle vergleichbaren westlichen Industriestaaten entsprechende Vollmachten zur Einschränkung des Postgeheimnisses aus Gründen der staatlichen Sicherheit haben, und zweitens wird deutlich, daß diese Regelungen in den meisten Staaten noch wesentlich weiter gehen als das "G 10" der Bundesrepublik es vorsieht (350).

In Großbritannien hat der Innenminister das Recht, die Sicherheitsbehörden zum Öffnen der Briefe und zum Abhören der Telefongespräche Verdächtiger zu ermächtigen. In Schweden und Norwegen kann dies der Richter anordnen, bei Staatsschutzdelikten auch die Ermittlungsbehörde. In der Schweiz ist jede Polizeibehörde bis hinunter zur Gemeindepolizei befugt, eine derartige Überwachung anzuordnen. In den Niederlanden erfolgt die Überwachung auf Grund einer Vereinbarung der Sicherheits-

behörde mit der Post ohne gesetzliche Regelung (351).

Wichtige Bestandteile der Überwachungen - vor allem die nach § 3 G 10 vorgesehenen globalen Überwachungsmaßnahmen zur Früherkennung eines drohenden Angriffs - werden im Ausland überhaupt nicht gesetzlich geregelt, sondern "unter dem Tisch" gemacht (352).

Der SPD-Abgeordnete Reischl schildert die spezifisch deutsche Situation in dieser Sache, wenn er klagt: "Ich glaube, wir sind uns in diesem Hause alle einig: an sich ist es eine scheußliche Sache, daß man das ins Grundgesetz schreiben muß und daß man so etwas durch Gesetz machen muß. In aller Herren Länder steht's nirgends, und man macht es doch. Bei uns geht es nicht. Das ist eine Art Kriegsfolge. Wir müssen es tun, um die alliierten Vorbehaltsrechte abzulösen. Das ist doch der ganz reale Grund; sonst werden die nicht abgelöst. Sonst bekommen wir diese Dinge nicht in die deutsche Zuständigkeit. (...) Deswegen ist diese scheußliche Sache notwendig." (353)

Und auch Bundesinnenminister Benda konstatiert: "Es gibt Länder (und er meint damit befreundete Länder, WW), in denen wirklich ein Lächeln entsteht, wenn man hört, daß wir die Regelung einer solchen Frage gesetzlich vornehmen, in der Art, wie wir es hier machen." (354)

Mißt man schließlich die westdeutsche Regelung an den Normen der Menschenrechtskonvention, die einen langen Katalog von Möglichkeiten der Durchlöcherung des Brief-, Post- und Fernmeldekatalogs zuläßt, dann liest sich die westdeutsche Regelung eher restriktiv. (Art. 8 Abs. 1 MRK lautet: "Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs. (das Telefongeheimnis ist nicht erwähnt, muß aber wohl bei sinngemäßer Auslegung einbezogen werden, WW).

Abs. 2: Der Eingriff einer öffentlichen Behörde in die Ausübung dieses Rechtes ist nur statthaft, insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Si-

cherheit, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist." - alles Anknüpfungstatbestände, die an Weite nichts zu wünschen übrig lassen .

Selbst ein solch scharfer Kritiker wie Sterzel will nicht bestreiten, "daß Länder mit vergleichbaren Verfassungsstrukturen Regelungen haben, die nicht anders aussehen als die der Artikel 10 und 19 Absatz 4 in ihrer neuen Fassung und des G 10." (355)

Er spricht jedoch der Bundesrepublik das moralische Recht zu derartigen Regelungen ab: "In Deutschland gibt es (...) die Erfahrung des § 7 des Gesetzes über die Geheime Staatspolizei vom 10. Februar 1936, durch den gleichfalls der Rechtsweg gegen Maßnahmen der Gestapo ausgeschlossen war. Der Grundgesetzgeber war sich 1949 dessen noch bewußt. Das altliberale Grundrecht des Art. 10 aF und die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 aF sollten dagegen ein für allemal Barrieren errichten." (356)

2.2. Kritik und Würdigung: Artikel 11 GG

Auch hier hat die Kritik dem Gesetzgeber Vorhaltungen gemacht, die vor allem die Mißbrauchsanfälligkeit der neuen zusätzlichen Bestimmungen zur Einschränkung der Freizügigkeit betreffen. Außerdem wurde die Notwendigkeit dieser Grundgesetzänderungen verneint (357), oft mit dem Hinweis auf ausreichende Polizeigesetze.

Gerade das letzte Argument zeigt wieder, daß die Kritik allzu leicht dem Versuch erliegt, die bestehenden Gesetze und Regelungen extensiv auszulegen, um damit die Überflüssigkeit der Gesetzes- oder Grundgesetzänderungen zu begründen.

Artikel 11 a.F. GG deckt bei gebotener restriktiver Auslegung jedoch keineswegs eventuell erforderlich werdende Evakuierungsmaßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung, etwa bei einem Katastrophenfall oder im Falle eines größeren bewaff-

neten Aufstandes. Das Grundrecht der Freizügigkeit steht erst dann zur Entscheidung, wenn ein größeres Gebiet für das Betreten, den Aufenthalt oder die Rückkehr der Bewohner gesperrt werden muß. Dafür gab es bis dato keine Rechtsgrundlage. Für diese Fälle reichten die bestehenden Polizeigesetze nicht aus. Diese betreffen das vorläufige Ingewahrsamnehmen, die polizeiliche Sperrung von Straßen, oder die Aufforderung, einen Platz zur Verhinderung von Straftaten zu räumen. Mit diesen Maßnahmen wird jedoch das Grundrecht der Freizügigkeit noch keineswegs berührt (358).

Da die Polizeigesetze ebenfalls nur im Rahmen der Verfassung gelten, mußte die Verfassung geändert werden. Nur so konnten die Zusatzgründe zur Einschränkung der Freizügigkeit vor dem Grundgesetz bestehen.

Selbstverständlich ist es vorstellbar, daß die zusätzlich eingefügten Gründe zur Einschränkung der Freizügigkeit - wie andere Notstandsregelungen auch - zu Mißbrauch einladen. Die bereits bestehenden Einschränkungsmöglichkeiten: Bekämpfung von Seuchengefahr, Schutz der Jugend vor Verwahrlosung oder Vorbeugung strafbarer Handlungen, sind jedoch ebenfalls politisch mißbrauchbar. Und schließlich fragt der SPD-Abgeordnete Reischl diejenigen Kritiker, die einerseits das Grundgesetz und die freiheitliche demokratische Grundordnung verteidigen wollen, andererseits aber Notstandsregelungen zu ihrem Schutz in Extremlagen ablehnen, zu Recht, wie sie - da doch bei vergleichsweise harmlosen Tatbeständen die Freizügigkeit eingeschränkt werden könne - es verantworten wollten, "die viel schwereren (Tatbestände wie) Naturkatastrophen und schwere Unglücksfälle oder gar den Schutz unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung auszunehmen." (359)

2.3. Kritik und Würdigung: Artikel 87 a IV, 91 und 35 II GG

Ein ganz entscheidender Kritikpunkt an der Notstandsverfassung war und ist die Möglichkeit des bewaffneten Einsatzes der Bundeswehr im Innern. Die Einwände kamen mit unterschiedlichen Begründungen.

- a) Die einen sahen darin - nachdem der erste Sündenfall in Gestalt der Einfügung der Wehrverfassung und Wiederbewaffnung der Bundesrepublik nicht mehr rückgängig gemacht werden konnte - eine zweite schwere Versündigung wider Buchstaben und Geist des Grundgesetzes.

Was Buchstaben und Geist des GG betrifft, so bezogen sich einige Kritiker auf den Artikel 143 GG, dessen Streichung den bewaffneten Einsatz der Bundeswehr im Innern rechtlich erst ermöglichte. Hoffmann (360) schreibt dazu: Dieser Artikel "wurde 1956 im Zusammenhang mit der Wehrverfassungsgesetzgebung als Sperre für den bewaffneten Einsatz der Bundeswehr im Innern eingefügt und stellte nach den Worten Adolf Arndts 'eindeutig klar, daß jeder die Verfassung bricht, der die Bundeswehr im Innern auf Deutsche schießen läßt.'"

Überprüft man jedoch den Wortlaut des Artikels 143 GG im Lichte dieses Zitats, dann muß der Ansicht Arndts - und im Anschluß an ihn - Hoffmanns widersprochen werden. Der Artikel 143 GG lautete: "Die Voraussetzungen, unter denen es zulässig wird, die Streitkräfte im Falle eines inneren Notstandes in Anspruch zu nehmen, können nur durch ein Gesetz geregelt werden, das die Erfordernisse des Artikels 79 erfüllt."

Artikel 143 GG verbot mithin nicht g r u n d s ä t z - l i c h den bewaffneten Einsatz der Bundeswehr im Innern, sondern machte die Möglichkeit des Einsatzes abhängig von einer im ordentlichen Wege (Erfordernisse des Art. 79 GG) vorausgegangenen Verfassungsänderung. Es bleibt daher unerfindlich und im Dunkeln, wie Hoffmann dazu kommt, diesen Artikel als " G r u n d e n t s c h e i d u n g " (361) gegen den bewaffneten Bundeswehreinsatz im Innern zu werten und darauf beharrt, daß der gestrichene Artikel 143 GG "in diesem, seinem tieferen Sinn auch weiterhin die Bedeutung (behält), daß ein Einsatz der Bundeswehr als innenpolitisches Machtinstrument u n z u l ä s s i g b l e i b t . " (362)

Selbst wenn Hoffmann die Betonung dieses Satzes auf "innenpolitisches Machtinstrument" gelegt haben mag, bleibt die Frage, wie denn anders als als innenpolitisches Machtinstrument die Bundeswehr bei einem bewaffneten Aufstand eingesetzt werden könnte?

Im Grunde kann Hoffmann - auch wenn er den Artikel 143 heranzieht - nicht mit den Buchstaben des Grundgesetzes argumentieren, sondern allenfalls mit dessen hypostasierten "Geist". Dieser aber erscheint - je nach politischem Standort und moralischem Anspruch - in derart verschiedenen Aufmachungen, daß er sich rechtsweisen-schaftlichem Zugang - und dies beansprucht Hoffmann - versperrt. Der "Geist des Grundgesetzes" ließe sich allenfalls und legitimerweise aus der Zusammenschau aller Grundgesetzartikel vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes und seiner Funktion in der gegenwärtigen politischen Auseinandersetzung - je nach Interessenlage der Interpretatoren - herausdestillieren (363). Der "Buchstabe" bzw. der Wortlaut des betreffenden Artikels legitimiert jedenfalls - juristisch gesehen - die Vorgehensweise des Verfassungsgesetzgebers.

Bekannt man sich zur "freiheitlichen demokratischen Grundordnung", die sich in vielfacher Hinsicht als "wehrhaft" versteht, dann entspricht es deren immanenter Logik, sie auch zu verteidigen - notfalls mit dem stärksten Mittel, das zur Verfügung steht.

Der CDU-Abgeordnete Even gibt dieser Logik Ausdruck, wenn er sagt: "Soll denn, wenn Polizei und BGS nicht ausreichen, um die Freiheit zu schützen, die Demokratie vor organisierten und militärisch bewaffneten Aufständischen kapitulieren und der Bundeswehr befohlen werden, tatenlos den Untergang der Demokratie zuzusehen. Das ist doch die ernste und entscheidende Frage, um die es allein geht. Wem es wirklich ernst ist mit der Verteidigung der Demokratie auch im Innern, der muß auch für diesen äußersten Fall vorsorgen." (364) Der Hamburger Innensenator Ruhnau (SPD),

der als Bundesratsvertreter das Wort ergreift, unterstützt diese Ansicht: "Der Bundesrat hat sich immer auf den Standpunkt gestellt, wenn die Lage in diesem Lande es erfordert, daß die freiheitliche demokratische Grundordnung verteidigt werden müsse, könne man nicht in die Verfassung indirekt oder direkt schreiben: Dies wollen wir tun bis zum letzten Polizisten, und die Armee bleibt in der Kaserne und wartet ab, wer gewinnt." (365)

- b) Ein weiterer kritischer Einwand gegen den bewaffneten Einsatz der Bundeswehr im Innern ging zwar mit der Ansicht Evens und Ruhnau grundsätzlich konform, lehnte den Einsatz der Bundeswehr aber dennoch ab oder wünschte ihn wirklich erst als ultima ratio durchzuführen, weil der Einsatz seinerseits eine innenpolitische Zerreißprobe und eine mögliche weitere Eskalation der ohnehin schon gefährlichen Situation herbeiführen könnte.

Der Kern der Sorge liegt vor allem begründet in der Eigenschaft der Bundeswehr, zu einem großen Teil Wehrpflichtigen-Armee zu sein. Ein Einsatz im Innern könnte diese Armee polarisieren und sogar auseinanderbrechen lassen. Schon das Üben des inneren Notstands in der Ausbildung wäre unter Umständen imstande, die Moral der Truppe zu untergraben und dadurch ihre Abschreckungswirkung und Kampfkraft bezogen auf den äußeren Feind zu mindern. In einem möglichen Ernstfall könne nur eine innenpolitisch "neutrale" Armee der notwendigen Unterstützung durch die gesamte Bevölkerung sicher sein.

Stimmen, die so und ähnlich argumentieren, kommen aus den Gewerkschaften (366), aus der FDP (367), aus der Rechtswissenschaft (368) und anderen Bereichen.

Die Auflösung des Widerspruchs, einerseits die Bundeswehr im inneren Notstand nicht oder nur als ultima ratio einsetzen, andererseits aber die freiheitlich-demokratische Grundordnung notfalls mit einem Großeinsatz staatlicher Gewalt schützen zu wollen, findet sich bei den meisten

dieser Kritiker in der Befürwortung der Änderung des Artikels 91 GG, der den Einsatz des Bundesgrenzschutzes im inneren Notstand vorsieht und dem Plädoyer für eine materielle Aufrüstung und personelle Verstärkung des BGS, um die Schwelle für den Einsatz der Bundeswehr möglichst hoch zu halten (369).

Zugleich wird in vielen Fällen für den Ausbau der Bereitschaftspolizeien der Länder plädiert.

Für die "Bereinigung" des inneren Notstandes durch Polizei und BGS spricht denn auch, daß die Mitglieder dieser Sicherheitsorgane freiwillig dorthin gehen und insofern eine andere Einstellung zur Notwendigkeit und Legitimität ihres Einsatzes im Innern haben können als Wehrpflichtige (370). Da die Polizeigewerkschaften und z. T. auch die Innenminister bzw. -senatoren der Länder um das "zivile Berufsbild" ihrer Polizeien, sowohl für die Polizei selber als auch gegenüber der Bevölkerung, besorgt waren (371), schaltete sich im Laufe der Notstandsdebatten als auch in den folgenden Jahren immer deutlicher die Konzeption des BGS als Prätorianer-Garde für "die ganz schweren Fälle" heraus. Der BGS wurde zu einer Berufs-Truppe gemacht und personell sowie materiell in relativ kurzer Zeit entscheidend verstärkt.

Damit hat sich die Position der zuletzt genannten Kritiker - trotz Beibehaltung der formellen Möglichkeit des bewaffneten Bundeswehr-Einsatzes im Innern - in der Realität weitgehend durchgesetzt. Die formellen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Bundeswehreinsatzes sind derart engmaschig gefaßt, daß schon von daher in der Verfassungswirklichkeit kaum noch mit einem inneren Einsatz der Bundeswehr gerechnet zu werden braucht. Zudem aber sind Bereitschaftspolizeien und Bundesgrenzschutz durch Ausbau, Aufrüstung und Ausbildung inzwischen allein in der Lage, nahezu jeden denkbaren Fall innerer Unruhen selbständig und ohne Hilfe der Bundeswehr bewältigen zu können.

Angesichts dieser Realitäten verwundert es, daß die Verfassungskritiker wie gebannt vor allem auf den Artikel

87 a, der den bewaffneten Einsatz der Bundeswehr im Innern regelt, starrten und ihm allein verfassungsstrukturelle Bedeutung (372) beimaßen. Sicher ist dieser Artikel das grundlegend Neue und verfassungsstrukturell von exzeptioneller Wichtigkeit. Die Erweiterung von Artikel 91, die den Einsatz des BGS im gesamten Bundesgebiet bei Vorliegen des inneren Notstands vorsieht, muß jedoch aufgrund der oben genannten Gründe eine weit größere Bedeutung für die Realverfassung der Bundesrepublik Deutschland zugemessen werden.

Die wachsende Bedeutung des Bundesgrenzschutzes in der Sicherheitskonzeption von Bund und Ländern ist mit der Änderung des Artikels 35 Abs. 2 GG im Jahre 1972 nachdrücklich unterstrichen worden. Diese Änderung begrenzt den BGS verfassungsrechtlich nicht mehr auf seine ursprünglich einzige Aufgabe, den Schutz der Grenzen und seine 1968 eingefügte Einsatzmöglichkeit im Fall eines inneren Notstandes, sondern weitete seine Funktion aus zur ständigen Eingreifreserve in Normalzeiten in Fällen von "besonderer Bedeutung", worunter auch sachliche Kritiker nicht nur die Unterstützung der Länderpolizeien bei großen Sportveranstaltungen verstehen (373). Der BGS - jetzt auch offiziell als "Polizei des Bundes" (BGSG § 42 Abs. 1) deklariert -, Hort der Tradition und des Geistes der großdeutschen Wehrmacht (374), ausgerüstet mit allen Mitteln zur Bekämpfung kleinerer Unruhen und großer Aufstände, beweglich zu Lande, zu Wasser und in der Luft, auftretend in Form kleiner, hochspezialisierter "Mobiler Einsatzkommandos" (MEK) oder als Kampftruppe, verteilt über die ganze Bundesrepublik, bestehend - anders als die Bundeswehr - ausschließlich aus Freiwilligen, denen - anders als den meisten Mitgliedern der Bereitschaftspolizeien - keine Ortsverbundenheit die Kampfmoral beim Einsatz gegen die Bevölkerung trübt, ist somit neben der dezentralisierten Bereitschaftspolizei in der Hand der Länder zum zentralen Instrument der Erhaltung - nicht etwa allein des hohen Rechtsgutes "fdGO" - sondern schon von "Sicherheit oder Ordnung" geworden.

3. Notstandsregelungen in vergleichbaren Staaten

Bis zur Verabschiedung einer eigenen Regelung war die Bundesrepublik Deutschland das einzige NATO-Mitglied ohne Notstandsgesetzgebung (375).

Ohne an dieser Stelle im einzelnen auf Detailregelungen anderer Staaten eingehen zu können (376), kann gesagt werden, daß die Regelungen der Bundesrepublik weit weniger stark in die Grundrechte ihrer Bürger eingreifen als die Regelungen der meisten anderen Staaten. Die parlamentarische Kontrolle der Regierung im Notstand fällt in der Bundesrepublik um vieles schärfer aus als im vergleichbaren Ausland.

Die meisten NATO-Staaten lassen weitgehende und schwerwiegende Eingriffe in die Grund- und Freiheitsrechte ihrer Bürger zu. Das geschieht in vielen Fällen in Form einer allgemeinen, inhaltlich nicht begrenzten Generalklausel (377).

Zwar sehen die Regelungen etlicher NATO-Länder vielfach die parlamentarische Kontrolle und die Befugnis des Parlaments, Notgesetze oder Notverordnungen aufzuheben, vor, doch handelt es sich oft lediglich um ein nachträgliches Recht. Die jeweilige Regierung kann deshalb zunächst die zur Abwehr der Gefahr notwendigen Maßnahmen veranlassen (378).

"Das bedeutet im Ergebnis, daß bewußt der Vorrang des Prinzips einer schnellen Entscheidung auch unter Inkaufnahme der Zurückstellung der Befugnisse der gewählten Volksvertretung in diesen Ländern gewählt worden ist. M.a.W.: das parlamentarisch-demokratische Prinzip wird in diesen Ländern in dem Maße auf Zeit verdrängt, in dem die Bewältigung der Gefahr es erforderlich macht. - Bereits der Regierungsentwurf in der dritten Wahlperiode (gemeint ist der Schröder-Entwurf -WW) ist hinter solchen Regelungen vergleichbarer Staaten weit zurückgeblieben." (379)

Eines der zentralen Probleme in der Notstandsdiskussion drehte sich darum, dem Parlament die oberste Entschei-

dungsgewalt in jeder möglichen Notstandssituation zu sichern. Diese Forderung ist - zumindest formell - als rechtlicher Bestandteil in die Notstandsgesetzgebung eingegangen. Sie hat sich sowohl in der Einrichtung des "Gemeinsamen Ausschusses" nach Art. 53 a GG als auch im Art. 80 a GG, der die Anwendung von Rechtsvorschriften im Spannungsfall regelt, niedergeschlagen.

In anderen vergleichbaren Staaten geht es dagegen wesentlich weniger parlamentarisch zu. In Belgien, Italien und den Vereinigten Staaten z. B., kann das Parlament im Notstand mehr oder weniger umfassende Generalvollmachten auf die Regierung übertragen. In anderen Ländern wachsen solche Vollmachten der Regierung in Notstandssituationen unmittelbar zu. Die parlamentarische Kontrolle stellt sich hier in der Befugnis des Parlaments dar, die Maßnahmen der Regierung wieder aufzuheben, so z. B. in Großbritannien, in Kanada, den Niederlanden und Norwegen (380).

Insgesamt zeigt der Überblick über die Notstandsregelungen anderer vergleichbarer Staaten, daß die Notstandsverfassung der Bundesrepublik trotz aller Unzulänglichkeiten (deren "Notwendigkeit" einer Notstandsregelung immanent sind (381)) in puncto Rechtsstaatlichkeit, Einbeziehung des Parlaments und formeller Grundrechtswahrung nicht übertroffen wird.

Wenn dennoch der außerparlamentarische Widerstand gegen die Notstandsgesetzgebung in der Bundesrepublik relativ heftig war, dann mag das nicht zuletzt an den Erfahrungen liegen, die das deutsche Volk in der jüngeren Geschichte mit seinen Regierungen gemacht hat.

Wenn Bundeskanzler Kiesinger ausruft: "Geradezu empörend empfinde ich (...) das Argument, Notstandsregelungen gebe es zwar in anderen Ländern, aber dem deutschen Volk fehle dafür die demokratische Reife" (382), dann verdreht er die geschichtliche Wirklichkeit, in der - sicher in qualitativ unterschiedlicher Weise - die Regierenden Deutschlands den Artikel 48 WRV überzogen, im III. Reich mit

Ermächtigungsgesetzen einen politisch völlig rechtlosen Zustand erzwingen und auch später in der BRD "nicht pingelig" waren, wenn ihre Interessen mit dem Grundgesetz kollidierten - was sowohl Adenauers Vorstoß für ein Regierungsfernsehen als auch die Spiegel-Affäre deutlich bewiesen haben.

4. Zur "Rechtsstaatlichkeit" der Notstandsgesetze

4.1. Ausnahmerecht und Recht der Normallage

Zum Schluß soll einem Vorwurf von Kritikern der Notstandsgesetze nachgegangen werden, der sinngemäß lautete: die gesamte Notstandsverfassung sei eine Diktaturermächtigung für die Exekutive, öffne der Willkür Tür und Tor, begünstige aber zumindest sowohl mißbräuchliche Auslegung als auch Anwendung (383).

Diese Kritiker lassen jedoch z. T. außer acht, daß Notstandsrecht qualitativ verschieden ist von "Normalrecht". Denn es ist nicht dazu da, die Normallage zu regeln und zu ordnen, wie es die Aufgabe des "klassischen" Gesetzes ist, sondern es ist - wie sein Name sagt - nur im Notstandsfall gültig (384).

Notstandsgesetze gehören begrifflich zur Kategorie der sogenannten Maßnahmerechte (385).

Der einzige Zweck des Maßnahmerechts als Notstandsrecht liegt darin, die verlorengegangene allgemeine Herrschaft des klassischen Gesetzes wiederherzustellen, und nach Erfüllung dieser Aufgabe gleichsam wieder in die "Reserve" zurückzutreten.

Notstandsrecht kann deshalb nicht mit der Elle des klassischen Gesetzes gemessen werden. So, wie der Vertreter der Staatsgewalt als Polizist - hoheitlich tätig werdend - mit besonderen Rechten gegenüber dem "gemeinen" Bürger ausgestattet ist oder wird (durch richterliche o. staatsanwaltschaftliche Ermächtigungen), Rechte, die er benötigt,

um punktuell und situativ den verletzten Zustand von Recht und Ordnung wieder in Kraft zu setzen (wobei die Verletzung von Recht und Ordnung jedoch vergleichsweise gering ist und deshalb den Rahmen der Normallage nicht sprengt), ist das Nostandsrecht der "Polizist im Rechtsgefüge", mit dem einzigen Zweck, die Herrschaft des Rechts der Normallage, dort wo es verletzt war, wieder herzustellen.

Die Wiederherstellung von Recht und Ordnung (im Falle des Polizisten) und die Wiederherstellung des Rechts der Normallage im Notstand verlangen Maßnahmen (Handlungen), deren konkrete Gestalt nicht exakt vorherbestimmbar ist, weil die Qualität und Quantität der Gefahr nicht vorausberechnet werden kann (386). Die "Natur der Sache" erfordert daher einen gewissen Ermessensspielraum für diejenigen, die das Recht anzuwenden haben, und das sind die Mitglieder der Exekutive. Es wäre ein aussichtsloses Unterfangen, der Exekutive jedes Handeln für jeden erdenklichen Fall detailliert vorschreiben zu wollen. Eine flexible, situationsangepaßte Reaktion wäre ihr damit totversperrt. Die angemessene Überwindung des Notstands nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel könnte kaum erfolgen. Andererseits verlangen demokratische und rechtsstaatliche Erwägungen, die rechtliche Bindung der Exekutive auch im Notstand und mithin die Normierung exekutivischer Notstandsmaßnahmen.

4.2. Der Widerspruch zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeitserfordernis

Der klassische Widerspruch zwischen Effizienz der Staatsgewalt und ihrer Anbindung an rechtsstaatliche und demokratische Erfordernisse muß um so schärfer bewußt werden, je mehr der Zweckbezug des ganzen dabei im Auge behalten wird: die Wiederherstellung von Rechtsstaat und Demokratie. Gerade dieser Zweckbezug jedoch geriet in der Diskussion oft in den Hintergrund und wich dem Argwohn der

einen, die anderen wollten - uneingestanden - durch Befürwortung einer rechtlich detaillierten Notstandsgesetzgebung den Staat unbeweglich machen und notfalls untergehen sehen (387), während die andere Seite argwöhnte, eine Notstandsverfassung, die nur aus wenigen unspezifischen Generalklauseln bestehe, werde von ihren Befürwortern als willkommenes Instrument zur legalen Einführung der Diktatur betrachtet.

Zwischen diesen Gegensätzen bewegte sich oft auch die Debatte im Bundestag, vor allem aber die Diskussion zwischen Parlament und außerparlamentarischer Opposition.

Schon in der vierten Wahlperiode warf der damalige Bundesinnenminister Höcherl den Sozialdemokraten im Bundestag vor, sie hätte weder das Wesen einer Notstandsgesetzgebung noch den einer Verfassung begriffen, wenn er sagte: "Sie wollen Ausführungsbestimmungen ins Grundgesetz schreiben." (388)

Ebenfalls an die Fraktion der SPD gewandt, schlug er mit folgenden Worten in dieselbe Kerbe: "Sie haben bei den Beratungen (des Notstands-Entwurfs, WW) Beiträge geleistet, die, wenn sie im Grundgesetz geschrieben stünden, so aussehen würden wie eine Durchführungsverordnung zu einem Zolllarif." (389)

Die Befürworter einer allzu detailliert durchnormierten Regelung bedachte er mit diesem Bild: "Man kann einem Hund - um den Notstand mit einem Hund zu vergleichen - nicht einen Maulkorb geben, einen Korb darüber stülpen und gleichzeitig von ihm verlangen, daß er das Haus bewacht. Meine Damen und Herren, so etwas an Wachhund gibt es nicht." (390)

Auch Bundesinnenminister Benda wandte sich diesem Problem zu, indem er ein Bild heranzog: Das Notstandsinstrumentarium müsse zwar Mißbrauchssicherungen enthalten, es müsse aber auch funktionieren. "Sie können natürlich die Gefahren, die sich aus der Bewegung eines Kraftfahrzeuges im Verkehr ergeben, dadurch wirksam beseitigen, daß sie

die Bremsen verdoppeln und den Motor dafür ausbauen. Dann ist es relativ verkehrssicher, nur fahren tut es dann nicht mehr, dann verfehlt es seinen Zweck - und das wollen wir natürlich nicht machen." (391)

Diese Worte waren vor allem an die FDP und die außerparlamentarischen Kritiker gerichtet. Der überwiegende Teil der SPD-Fraktion stand diesmal - in Großer Koalition mit der CDU/CSU verbunden - hinter dem vorliegenden Entwurf, den der damalige SPD-Fraktionsvorsitzende Helmut Schmidt in der letzten Lesung mit der Feststellung pries: "Dies ist das parlamentarischste Notstandsrecht, daß ich in Europa kenne (...)." (392) In der Tat war der vorliegende und dann verabschiedete Entwurf inhaltlich meilenweit entfernt vom "Schröder-Entwurf", der noch unter der Maxime gestanden hatte: Der Notstand ist die Stunde der Exekutive.

Bundesinnenminister Benda verwahrte sich energisch gegen den Vorwurf der "Entmachtung des Parlaments": "Die Bundesregierung kann nichts, aber auch gar nichts machen, wenn das Parlament im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ihr nicht zuvor die entsprechenden Rechtsgrundlagen geliefert hat. Es ist einfach falsch, (...) daß die Regierung in einer solchen Situation (dem Notstand, WW) tun könnte (...) was ihr paßt. Sie tut genau das, was das Parlament im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren hier gesagt hat, was sie tun kann und unter bestimmten Voraussetzungen tun soll." (393) Wenn diese Behauptung auch lediglich cum grano salis genommen werden darf, zumal nicht nur Bestimmungen der Notstandsregelung - vor allem die nicht erforderliche Zustimmung bzw. das erst nachträgliche Aufhebungsrecht des Parlaments hinsichtlich des bewaffneten Einsatzes der Bundeswehr im Innern und der Erklärung des Inneren Notstandes - hier zu einigen Einwänden Anlaß geben könnten, sondern die "Macht" des Parlaments in Normalzeiten schon hinterfragt werden müßte, um den Grad einer möglichen "Entmachtung" oder Machtbewahrung zu beurteilen, so kann doch gesagt werden, daß - im Vergleich zu Notstandsrege-

lungen anderer vergleichbarer Staaten - die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten stärker verankert sind und die gesamte Regelung wesentlich perfektionistischer ausgestaltet worden ist.

Dieser Perfektionismus schlägt sich äußerlich nieder in einer Vielzahl von Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes, deren Umfang und detaillistische Verästelung bei den Gegnern einer einzigen Generalklausel nach Weimarer Vorbild (Art. 48 WRV) nicht nur Freude, sondern auch die Sorge auslöst, "daß, je perfekter eine Gesetzesregelung ist, um so geringer ihre Durchsichtigkeit werden muß und infolgedessen um so geringer das kontrollierende Bewußtsein der öffentlichen Meinung seine notwendige Rolle spielen kann." (394)

In anderer Weise kritisch sehen es Kritiker wie Sontheimer, die zwar eine Notstandsregelung nicht pauschal ablehnen, jedoch befürchten, eine perfektionistische Notstandsregelung drohe durch die Vielzahl ihrer Bestimmungen das Grundgesetz zu überwuchern und somit die Normallage über Gebühr zu beeinflussen - und zwar nicht nur "optisch", sondern auch inhaltlich. Durch die lange Reihe von Änderungen werde - so Sontheimer - das Grundgesetz "notstandslastig" (395).

5. Zur Frage der Praktikabilität der Verfassungsänderungen und Gesetze zur inneren Sicherheit

5.1. Vorbemerkungen

Die in dieser Arbeit untersuchten Gesetze haben dem Staatsapparat einen beträchtlichen Zuwachs an formeller verfassungsrechtlicher Gewalt beschert. Mit dieser Feststellung ist allerdings noch recht wenig darüber ausgesagt, ob dem f o r m e l l e n Zuwachs auch ein m a t e r i e l l e r entspricht. Denn eine Rechtskompetenz haben und sie entsprechend der Intention des Rechtssatzes auch einsetzen können, sind zweierlei Dinge - gerade auf dem

Felde der inneren Sicherheit. Da die Gesetze geschaffen wurden, um potentiellen politischen Krisen vorzubeugen und aktuelle politische Krisen zu überwinden, ist zu fragen, ob sie diesen Zweck erfüllen können. Die Frage nach dem Zuwachs an materieller Gewalt zur Krisenbewältigung läßt sich annähernd nur dann beantworten, wenn zwei Faktoren berücksichtigt werden, die über der Betrachtung rechtstechnischer Probleme sowie materieller und personeller Ressourcen zumeist völlig vernachlässigt werden. Es handelt sich um

1. den subjektiven Faktor - sowohl in der Person des Gewaltexekutors (Polizei/BGS/Bundeswehr) als auch des Adressaten der Gewaltanwendung sowie um das "Umfeld", d. h. die Bevölkerung - und
2. den strukturellen Faktor - die systembedingten Möglichkeiten und Grenzen politischer Krisenbewältigung.

Bevor jedoch beide Faktoren beleuchtet werden, muß auf folgende Einschränkung hingewiesen werden: Soweit die behandelten Gesetze bereits angewandt werden - wie im Fall des Verfassungsschutzänderungsgesetzes und des "G 10", entzieht sich die Beurteilung ihrer Praktikabilität durch den - diese Materie umgebenden - Geheimschutz. Es kann aber angenommen werden, daß die Arbeit der Verfassungsschutzämter auf der Grundlage dieser Gesetze die intendierten Zwecksetzungen generell erfüllt, zumal keine übermäßige Kontrolle durch die dafür zuständigen Gremien die Arbeit zu behindern vermag, ganz zu schweigen vom vollständigen Fehlen einer kontrollierenden Öffentlichkeit, da die Arbeit der Verfassungsschutzämter der Natur der Sache nach unspektakulär vonstatten gehen muß. Begrenzt wird diese Arbeit lediglich durch die Begrenztheit personeller und materieller Ressourcen. Auch der Einsatz des Bundesgrenzschutzes nach § 9 BGS auf Grund des Art. 35 Abs. 2 GG "in Fällen von besonderer Bedeutung" wird bereits praktiziert. Die Einsatzfälle, die bisher stattgefunden haben und stattfinden - wie die Sicherung von Flughäfen und Großveranstaltungen sowie die Unterstützung der Polizei bei

bundesweiten Fahndungsaktionen - sind zur Zufriedenheit der beteiligten Dienststellen verlaufen und haben i n s o - w e i t die Zwecksetzungen des Gesetzes erfüllt. Damit ist aber noch kein Urteil möglich über die Praktikabilität des Gesetzes bei einem geschlossenen (truppenmäßigen) Großeinsatz des BGS gegen einen gleichfalls geschlossen und in großer Zahl auftretenden Störer der "öffentlichen Sicherheit und Ordnung" (Art. 35 II GG).

Dieser Einsatzfall hat bis dato noch nicht stattgefunden, genauso wenig wie der Fall des BGS- oder gar Bundeswehreinsatzes im inneren Notstand nach Art. 91 I und II sowie 87 a IV GG.

Derartige Einsätze kämen erst dann in Frage, wenn die innenpolitische Krise bereits spektakuläre Ausmaße angenommen hat: Fälle größerer Unruhen unterhalb der Notstandsschwelle (Art. 35 II) und innere Notstandsfälle ("drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes" - Art. 91 GG) bis zur Schwelle des Bürgerkriegs (Art. 87a IV GG).

Weil die wesentlichsten verfassungsrechtliche Neuerungen zur inneren Sicherheit jedoch genau auf diese Einsatzfälle - d. h. auf die Bewältigung schwerer bis schwerster innenpolitischer Krisen - zugeschnitten sind, sollen die Möglichkeiten des Staatsapparates in diesem Punkt untersucht werden. Da keine praktischen Beispiele zur Verfügung stehen, müssen die Erwägungen zu diesem Problem notwendig allgemein bleiben und können z. T. allenfalls durch historische oder/und ausländische Beispiele illustriert werden.

5.2. Subjektiver Faktor und staatliche Repression

5.2.1. Die Rollenverschiebung zugunsten des Bundesgrenzschutzes im Repressionskonzept

Der bewaffnete Einsatz von Polizei, Bundesgrenzschutz und Bundeswehr im Innern heißt nichts anderes als Einsatz eines Teils der eigenen Bevölkerung gegen einen anderen Teil der eigenen Bevölkerung. Und dieser Einsatz findet statt unter den Augen der gesamten übrigen Bevölkerung. Diese Tatsache berührt - abgesehen vom rein materiellen und personellen Kräfteverhältnis der kämpfenden Parteien - einerseits die Kampfmoral und die Loyalität der eingesetzten Verbände des staatlichen Gewaltapparates. Andererseits stellt sich das Problem der Massenloyalität, deren der Staatsapparat gerade in Krisenzeiten besonders bedarf, deren er aber in solchen Zeiten am wenigsten sicher sein kann.

Im Laufe der Beratungen im Bundestag trat diese Problematik immer stärker ins Bewußtsein der Parlamentarier und "Experten". Das wird vor allem deutlich in der Rollenverschiebung im Konzept der "inneren Sicherheit", die stattgefunden hat zwischen der Bereitschaftspolizei, dem Bundesgrenzschutz und der Bundeswehr.

Vor Verabschiedung der Notstandsverfassung waren die Polizeikräfte der Länder lt. Art. 91 I GG a.F. allein zuständig für die "Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes". Ein bedrohtes Land konnte nach diesem Artikel Polizeikräfte anderer Länder zu seiner Hilfe anfordern.

Auch in einer Situation, in der das bedrohte Land nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage gewesen wäre, wurde nicht an den Einsatz anderer als Länderpolizeikräfte gedacht. Die Bundesregierung hätte in diesem Fall lediglich die Polizei des betreffenden und betroffenen Landes und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen können (Art. 91 Abs. 2 GG a.F.).

Dieses war das verfassungsrechtlich schwerste Geschäft, das in der Bundesrepublik vor Verabschiedung der Notstandsgesetze bereitstand.

Nach Ansicht des Vorsitzenden der Gewerkschaft der Polizei (GdP) Kuhlmann hätte mit Maßnahmen aufgrund dieses Artikels jede in der Bundesrepublik vorstellbare innere Gefahrenlage gemeistert werden können: "Denken Sie daran, daß wir über 100 000 Polizeibeamte haben und daß die vorhandenen Waffen die Feuerkraft der Polizei in der Weimarer Republik bei weitem übertreffen. Insoweit braucht man nicht überängstlich zu sein." (396)

Die weit überwiegende Meinung der Koalitionsabgeordneten von CDU/CSU und SPD einschließlich der Regierung ging jedoch dahin, vorsorglich auch den Bundesgrenzschutz und die Bundeswehr in das System der inneren Sicherheit einzubauen - trotz der gegenüber Weimar erhöhten Feuerkraft der Polizei bei wesentlich kleinerem Territorium, geringerer Einwohnerzahl und nicht zuletzt einem Zustand innerer Ruhe, den die Weimarer Republik in keinem einzigen Jahr ihres Bestehens jemals gehabt hat.

Dennoch gingen in die Notstandsregelungen, in die praktischen Maßnahmen, die später ergriffen wurden und in den weiteren verfassungsrechtlichen Ausbau der "inneren Sicherheit" Überlegungen ein, die die Bundestagsabgeordnete der damals oppositionellen FDP, Diemer-Nicolaus in der 175. Sitzung des Bundestages anlässlich der zweiten Lesung der Notstandsgesetze mit der Feststellung anschnitt: "Wer zur Polizei geht, geht freiwillig dorthin. Das gleiche gilt für den Bundesgrenzschutz. Bei der Bundeswehr haben wir aber eine Wehrpflicht." (397)

Die Problematik des bewaffneten inneren Einsatzes einer Armee, die zu einem guten Teil aus Wehrpflichtigen besteht, ist in der Tat unübersehbar: Denn was ihr hinsichtlich ihres Kampfauftrags und ihrer Kampfmoral nach außen zugute kommt - die Verbundenheit mit der Bevölkerung durch wehrpflichtige Soldaten, kann beim bewaffneten Einsatz im Innern ins Gegen-

teil umschlagen. Die Wehrpflichtigen-Armee wird durch die Polarisierung im Innern selbst polarisiert - wenn man will: politisiert - und einer Zerreißprobe ausgesetzt. Es besteht die Wahrscheinlichkeit, daß ein Teil der Armee sich auf die Seite der Aufständischen schlagen wird. Damit verschärft der Einsatz der Armee im Innern die Krise, die eben durch diesen Einsatz überwunden werden sollte.

Dürig weist auf ein weiteres Problem hin, wenn er schreibt: "Der Bundeswehr, die zur Erfüllung ihrer ä u ß e r e n und e i g e n t l i c h e n Verteidigungsaufgaben im Innenverhältnis auf a l l e Bürger angewiesen ist, täte man (...) keinen guten Dienst, wenn man sie als potentiellen Kämpfer gegen i n n e r e Gegner verfassungsrechtlich etabliert und unpopulär macht." (398) - M.a.W.: Der potentielle Kampfauftrag nach innen könnte die Abwehrkraft gegen den äußeren Feind schwächen.

Zwar hat man trotz dieser Warnungen die Bundeswehr als potentiellen Kämpfer gegen den inneren Feind verfassungsrechtlich etabliert. Dennoch kann man sagen, daß die Warnungen weitgehend berücksichtigt worden sind. Denn der bewaffnete Einsatz der Bundeswehr im Innern ist an eine derart lange Reihe von Vorbehalten geknüpft worden, daß ihr t a t - s ä c h l i c h e r Einsatz im Innern als verfassungsrechtlich legaler Akt kaum mehr denkbar erscheint.

Die Einsatzschwelle ist so hoch angesetzt, daß die Kommentatoren übereinstimmend von einer verfassungsrechtlichen Regelung des Bürgerkrieges sprechen (399) - was schon begrifflich als Absurdität angesehen werden muß. Denn wenn die Krise Bürgerkriegsausmaße angenommen hat, heißt das nichts anderes als daß beide Parteien sich ihre Legitimität gegenseitig bestreiten. Damit ist aber die Verfassung selbst als Grundlage des ursprünglichen Konsensus aufgekündigt. Ein Einsatz der Bundeswehr ist zwar auch dann und gerade dann denkbar - nicht jedoch als verfassungsrechtlicher Akt i.S. des Art. 87 a IV GG.

Fast alle Warner vor dem Einsatz der Bundeswehr im Innern

verweisen stattdessen auf Verstärkung von Polizei und Bundesgrenzschutz als diejenigen Gewaltexekutiven, die für den bewaffneten Einsatz im Innern originär zuständig und mithin prädestiniert sind. Die "Unpopularität zu tragen, ist nun einmal das Schicksal der Polizei." (400) Wer zur Polizei geht, tut dies freiwillig. Seine Einstellung gegenüber einem Einsatz im Innern ist weit weniger problematisch als die des Wehrpflichtigen, denn dieser Einsatz gehört zur Funktion der Polizei und mithin zum Berufsbild.

Gegen eine übermäßige Verstärkung der Polizei - mithin einem starken Ausbau der Bereitschaftspolizeien der Länder - gibt es allerdings ebenfalls Widerstände.

Vor allem ändern wird befürchtet, daß das "Bild der Polizei" Schaden nehmen könnte.

Dazu Innenminister Schlegelberger (Schleswig-Holstein, CDU) beim "Hearing": "Bei einigen Polizeikräften sind der Ausrüstung und der Zahl nach einfache Grenzen gesetzt. Wir wollen diese Kräfte auch nicht stärker haben - selbst wenn die Mittel vorhanden wären -, weil das insgesamt auch das Bild der Polizei vielleicht etwas entwerten könnte. Das ist eine Schwelle, die man sorgfältig bedenken muß." (401)

Schlegelberger hält es für ein "Problem", daß Polizei, BGS und BW auf einen Einsatz im inneren Notstand vorbereitet, also ausgebildet werden müssen. "Das ist etwas, was insgesamt für die sonstige Arbeit der Polizei und das Verhältnis zur Bevölkerung belastend ist." (402)

Die Polizei braucht einen gewissen Rückhalt, zumindest - wohlwollende oder nicht - Neutralität in und auf Seiten der Bevölkerung, damit sie ihre alltäglichen Ordnungsaufgaben erfüllen kann.

Dieser Meinung ist auch der Hamburger Innensenator Ruhnau (SPD), der ähnlich wie sein Amtskollege Schlegelberger argumentiert: "Das Problem ist doch: wenn man nur die Polizei mit dieser Aufgabe (Niederschlagung von Aufständen, WW) betrauen will, dann muß man sie so stärken, daß sie der Aufgabe gewachsen ist. Das wirkt für die normale Polizei (...)

ungeheure Probleme auf. Wir erleben das doch. Sie können nämlich auch nicht beides zur gleichen Zeit haben: eine zivile Polizei und eine Polizeitruppe; das geht nicht. Wenn Sie nun doch diese Bereitschaftspolizei ausbauen, dann würde, glaube ich, das Übergewicht zu stark." (403)

Gerade im Falle eines inneren Notstandes kommt es nach Ansicht des GdP-Vorsitzenden Kuhlmann darauf an, "eine Instanz für Sicherheit und Ordnung zu haben, die von der Bevölkerung als eine zivile Instanz angesehen wird." (404)

Man ist sich einig darin, den Bundeswehr-Einsatz im Innern als ultima ratio zu begreifen. Ferner stimmt man darin überein, die Polizei stattdessen auszubauen, jedoch - wegen der oben genannten Gründe - nur in einem solchen Maße, daß das Image der Polizei bei der Bevölkerung keinen allzu großen Abbruch erleidet. Die Lösung des Sicherheitsproblems bringt für alle Sprecher der Bundesgrenzschutz.

Das zeigen nicht nur die Notstandsdebatten im Bundestag, die eine Einfügung des Bundesgrenzschutzes in die Artikel 91 und 87 a bringen und mithin die verfassungsrechtliche Grundlage seines Einsatzes im gesamten Bundesgebiet im Falle des Notstands erstmals festlegen; das zeigt auch die forcierte personelle und materielle Aufstockung und Ausstattung des BGS seit Verabschiedung der Notstandsverfassung. Das wird deutlich in der Grundgesetzänderung von 1972, die dem BGS den Einsatz im gesamten Bundesgebiet schon unterhalb der Notstandsschwelle rechtlich erlaubt, und das wird abgerundet durch die rasche Abschaffung der aus Personalmangel zeitweise eingeführten Dienstpflicht, derzufolge es möglich war, Wehrpflichtige statt zur Bundeswehr zum BGS einzuberufen.

Der BGS als jederzeit abrufbares Sicherheitspotential des Bundes hat im Sinne eines wirksamen Potentials der inneren Sicherheit viele Vorteile, ohne die Nachteile von Bundeswehr und Polizei zu haben. Anders als die Bundeswehr besteht er vollkommen aus Freiwilligen. Seine Kampfmoral beim Einsatz im Innern wird deshalb weit weniger in Frage stehen als

die der Bundeswehr. Anders als die Polizeien der Länder ist er nicht in dem Maße regional oder gar lokal gebunden wie diese. Sein Einsatz erfolgt relativ standortunabhängig als "zentrale Eingreifreserve" im gesamten Bundesgebiet und ist deshalb weniger von regionalen und lokalen Rücksichten "gehemmt" (auf Seiten der Einsatzleiter und Verantwortlichen) (405), und auch die Kampfmoral der Truppe wird nicht dadurch in Frage gestellt, daß sie - wie die Polizei - in heimatlicher Region eingesetzt ist.

Zwar spricht das Gesetz dem BGS lediglich eine Unterstützungsfunktion für die Polizei der Länder zu.

Das heißt jedoch nicht, daß die Landespolizei in jedem Falle auch selbst bei der aktiven, gewaltsamen Bekämpfung der Unruhen eingesetzt wird. Vielmehr ist es möglich, daß die Landespolizei bereits mit anderen Ordnungsaufgaben ausgelastet ist und wird (normaler Ordnungsdienst, Absperrungen etc.) (406) und somit die "Schmutzarbeit" dem BGS allein - wenn auch unter Führung des betreffenden Landes im Falle des Art. 35 II und Art. 91 I GG - überlassen wird.

Auf diese Weise würde weder die Bundeswehr in die inneren Unruhen hineingezogen werden, noch wäre das Ansehen der Polizei des Landes - und damit auch ihre Möglichkeit, den normalen Ordnungsdienst wahrzunehmen - ernsthaft geschädigt.

Selbst wenn man die oft erhobenen Vorwürfe gegen den BGS, in ihm habe der "Wehrmachtsgeist" überlebt, und der Geist dieser Truppe sei von "schlimmem Militarismus" beherrscht (407), mit der Überlegung beiseite tut, darüber werde die Zeit hinweggehen; auch wenn man mit derselben Haltung das "einschränkungslose Lob" der rechtsradikalen "Deutschen National-Zeitung" (408) für das BGS-Gesetz von 1972 betrachtet, ein Lob, das noch untermauert wird mit der Bemerkung: "Diese Truppe ist vom Geist der Verunsicherung, wie er die Bundeswehr im Zeichen der 'Reformen' durch Schreibtischgenerale ergriffen hat, unberührt" (409), muß man doch aufmerksam registrieren, daß verantwortliche Innenminister sich des BGS für den Fall

ganz sicher zu sein scheinen, wenn die Polizei "weich" werden sollte. So warnte der damalige Innenminister von Nordrhein-Westfalen, Willi Weyer, FDP: "Sollte die Polizei je auf den Gedanken kommen, die ihr zugeordnete Sicherheitsfunktion für den Staat und seine Erhaltung zu räumen, dann wird der BGS ihre Position einnehmen." (410)

5.2.2. Staatsmacht - Repressionsadressat - Bevölkerung

Das Problem der Loyalität und Kampfmoral der eingesetzten Gewaltexekutiven ist nicht zu trennen vom Objekt der Bekämpfung, d. h. den Störern der "öffentlichen Sicherheit oder Ordnung" (Art. 35 II GG) bzw. den aktiven Verfassungsgegnern (Art. 91 und 87 a IV GG), deren Stärke und ihrer Verankerung in der Bevölkerung.

In dieser Konstellation: Staatsmacht - Aufständische/Revoltierende - Bevölkerung, ist keine der drei Komponenten von vornherein sicher einzuschätzen.

Mögen vor der aktiven Konfrontation die Kräfteverhältnisse noch scheinbar klar und feststehend gewesen sein, so kann die Dynamik der Konfrontation schon in der Vorphase des eigentlichen Kampfes die Kräfteverhältnisse so vollständig verändern, daß es zum Kampf gar nicht mehr kommt.

Beispielsweise mag die bloße Drohung mit dem geballten Einsatz der Staatsmacht - je nach Lage - völlig verschiedenen Wirkungen haben: in einem Falle bewirkt sie totale Einschüchterung bei den Aufständischen oder/und ihre Isolierung in der Bevölkerung: Die Staatsmacht hat damit "gewaltlos" ihr Ziel erreicht. In einem anderen Fall aber kann die Drohung von Seiten des Staates genau das Gegenteil bewirken: eine zahlenmäßige Stärkung der Aufständischen und eine breite Solidarisierungswelle mit ihnen in der Bevölkerung. Die Kräfteverhältnisse haben sich in diesem Falle so sehr in Richtung Aufständische verschoben, daß der Staat es nicht mehr wagen darf, seine Gewaltmittel einzusetzen und er gezwungen ist, den Aufständischen Zugeständnisse zu machen,

um als Staatsapparat zu überleben.

Auch dann - und gerade dann, wenn die Gewalt akroell wird, können sich Kräfteverschiebungen ergeben, die nicht nur durch die eigentliche materielle und personelle Kampfkapazität der Parteien zustande kommen, sondern durch die psychologischen Auswirkungen des Kampfes auf die Kämpfenden und die Bevölkerung.

Die mögliche Beeinflussung von Kampfmoral und Loyalität der staatlichen Gewaltexekutiven durch diese Kämpfe ist schon oben angesprochen worden. Auf der anderen Seite der Barrikaden kann der aktuelle Kampf einerseits zur Verstärkung der Aufständischen durch zu ihnen übergehende Teile der staatlichen Gewaltexekutiven oder durch zunehmende Neu-Rekrutierung aus der sympathisierenden Bevölkerung führen. Die Beispiele für die verschiedensten Konstellationen und Einflußfaktoren ließen sich bis ins Unendliche vermehren.

Einige historische Beispiele mögen zum Abschluß die hier vertretene Eingangsthese illustrieren, daß der materielle Zuwachs an verfassungsrechtlicher Gewalt dem formellen nicht notwendigerweise zu entsprechen braucht. Am Beispiel der allgemeinen Dienstverpflichtung streikender Arbeiter in Frankreich zeigt Glückert (411), daß diese "im Ernstfall nur theoretischen Wert" habe, "da sie voraussetze, daß die Arbeitnehmer der Dienstverpflichtungsanordnung Folge leisten. Sind sie dazu nicht freiwillig bereit, dann dürften auch Strafandrohungen ohne Wirkung bleiben, da einer Strafverfolgung schon von der Zahl der Betroffenen her Grenzen gesetzt sind; in Frankreich ist 1963 der Versuch gescheitert, einen wirtschaftspolitisch unerwünschten Streik in den verstaatlichten Kohlebergwerken durch eine 'réquisition collective' aller Bergbauarbeiter zu verhindern. Die allgemeine Dienstverpflichtung hatte geradezu das Gegenteil der erwarteten Wirkung: Der Streik wurde über die ursprünglich beabsichtigte Frist hinaus fortgesetzt und wurde zu einem 'Streik um das Streikrecht', der in der Bevölkerung breite Zustimmung fand und zu zahlreichen Sympathiestreiks führte." (412)

Die Absicht des Staatsapparates, in einer ökonomischen Krisensituation Streiks unterbinden zu wollen, hat also diese Streiks nicht nur ausgeweitet und damit die ökonomische Krisensituation verschärft, sondern tendenziell eine politische Krisensituation (Sympathiestreiks, Solidarisierung der Bevölkerung, "politische" Erweiterung des Streikziels) hervorgerufen.

In richtiger Einschätzung der Lage verzichtete die spanische Regierung im Januar 1976 auf eine rechtlich mögliche Dienstverpflichtung der streikenden U-Bahn-Bediensteten in Madrid.

Als sich die französische Studentenrevolte im Mai 1968 völlig überraschend ausdehnte, die Bewegung auf die Arbeiterschaft übergriff und weite Teile der Bevölkerung sich solidarisierten, verzichtete das gaullistische Regime auf die Anwendung der französischen Notstandsregelung, die dem Staatspräsidenten und der Exekutiven schier unbegrenzte Vollmachten überträgt. Der Verzicht erfolgte jedoch keineswegs, o b w o h l die Gefahr für das System ungeheure Ausmaße angenommen hatte und die Gegenbewegung mächtig war wie nie der Verzicht erfolgte, w e i l dem so war.

Das Regime suchte und fand sein Heil denn auch nicht in Maßnahmen rigoroser Repression, sondern durch partielle Zugeständnisse und geschicktes Taktieren (413).

5.3. Der strukturelle Faktor als Begrenzung staatlicher Befriedungspolitik

Die Verfassungsänderungen und Gesetze zur "inneren Sicherheit" sind Gesetze des bürgerlich-parlamentarischen Staates zur Sicherung von Form und Funktion dieses Staates und der Gesellschaftsform, die seine Grundlage bildet. Diese Gesellschaftsform auf der Basis der Mehrwertproduktion "lebt" im wörtlichen Sinne vom Widerspruch zwischen Kapital und Arbeit. Dieser Widerspruch aber ist es auch, an dem sie beständig krankt, der ihr die historische Begrenztheit ihres Daseins

immer wieder fühlbar macht durch periodische Wirtschaftskrisen und weltweit zunehmende politische Krisenhaftigkeit. Die Gesetze zur "inneren Sicherheit" sind Gesetze zur Vorbeugung gegen politische Krisen bzw. zu ihrer Überwindung. Sie sind - metaphorisch gesagt - ein Prophylaktikum gegen den Tod der bürgerlichen Gesellschaft und ihres Staates. Ein Prophylaktikum unter vielen: neben ihnen existieren die Gesetze zur "Regulierung", ökonomischer Krisen (wie z. B. das "Stabilitätsgesetz in der Bundesrepublik"); hinzuzuzählen sind jedoch ebenso die Sozialgesetzgebung wie die ideologische Subversion und Manipulation des Bewußtseins der Bevölkerung. Der unmittelbare gewaltsame Einsatz des staatlichen Gewaltapparates in größerem Ausmaß und in konzentrierter Form (414) ist immer nur das letzte Mittel, zu dem der Staat zu seiner Erhaltung greift. Es wird erst dann eingesetzt, wenn Sozialgesetzgebung und ideologische Manipulation, wenn die gesetzlichen Maßnahmen zur Überwindung ökonomischer Krisen versagt haben, und wenn die politische Krise mit Hilfe der Ämter für Verfassungsschutz nach der Devise "Wehret den Anfängen!" nicht mehr an der Entfaltung gehindert werden kann.

Dann - und erst dann - wird der Staatsapparat versuchen, sich durch Einsatz unmittelbarer Gewalt zu wehren. Die unkalkulierbare Wirkung dieses Mittels - auch für den Staatsapparat selber - ist bei der Erörterung des "subjektiven Faktors" bereits dargelegt worden (415).

Der wichtigste strukturelle Faktor für die Begrenztheit der Praktikabilität der Grundgesetzänderungen zur inneren Sicherheit ist darin zu sehen, daß sie - genau wie die Gesetze zur Regulierung ökonomischer Krisen, wie Sozialgesetzgebung und ideologische Manipulation - einem Widerspruch unentrinnbar unterworfen sind, der darin besteht, daß diese Gesetze einerseits das Eingeständnis der grundsätzlichen Krisenhaftigkeit des Systems darstellen, aber andererseits konzeptionell darauf gerichtet sind, die Gesellschaft auf Dauer zu befrieden.

Der aus der Verfolgung pluralistischer Interessen emanierende Konflikt wird nicht geleugnet. Der Konflikt, getragen bei Einhaltung rechtlich fixierter "Spielregeln", ist anerkannter Regulator gesellschaftlicher Beziehungen, Motor des "Fortschritts" - was immer das sein mag - und bestätigt im institutionalisierten Zwang zum Kompromiß millionenfach die Grundlage, die ihn immer wieder aus sich hervortreibt: das "isolierte" bürgerliche Individuum, das sich egoistisch interessenborniert in einen Gegensatz setzt zum Rest der Gesellschaft, aber - um in einer arbeitsteiligen Gesellschaft überleben zu können - mit den anderen bürgerlichen Individuen stetig Kontrakte/Kompromisse einzugehen gezwungen ist. Der institutionalisierte Interessenausgleich ruht auf der idealtypischen Annahme der prinzipiellen Gleichwertigkeit und Gleichgewichtigkeit aller Interessen, so daß der Kompromiß am Ende des jeweiligen Interessenkonflikts niemals ein Diktat eines Kontrahenten über den anderen sein kann, sondern "ausgewogen" sein muß. Das Gesamtbild der Interaktionen aller Gesellschaftsmitglieder ergibt ein Bild der Harmonie.

Daß dieses Bild der Wirklichkeit nicht entspricht und nie entsprochen hat, belegt die Existenz des Staates, der schon deshalb notwendig ist, weil die kapitalistische Gesellschaft - so paradox das erscheinen mag - aus sich heraus gar nicht in der Lage wäre, ihre Gesellschaftlichkeit herzustellen (416). Der Staat schafft die allgemeinen Produktionsvoraussetzungen, die von den vielen interessenzersplitterten Einzelkapitalen und Individuen aufgrund der Konkurrenzsituation entweder gar nicht, nicht in ausreichendem Maße oder nicht profitabel hergestellt, unterhalten oder betrieben werden können (417).

Zu diesen Produktionsvoraussetzungen gehören neben einer ausreichenden Infrastruktur im weitesten Sinne (also: Verkehrswege und -mittel, Bildungswesen, Gesundheitswesen, Umweltschutz, um nur einige der immer weiter wuchernden Staatsfunktionen zu nennen) das Rechtswesen und die Sicherung der kapitalistischen Produktion und Produktionsweise nach außen

(Verteidigung) und im Innern ("innere Sicherheit").

Gerade die Notwendigkeit der politischen Sicherung von Produktion und Produktionsweise im Innern entlarvt nicht nur die Irrealität des grundsätzlich aufrechterhaltenen Bildes gesellschaftlicher Harmonie, sondern macht auch sichtbar, daß der bürgerliche Staat ein Mittel ist zur Aufrechterhaltung und Sicherung der kapitalistischen - Produktionsweise, deren Kennzeichen die Mehrwertproduktion und damit die Ausbeutung einer Klasse durch die andere ist. Insofern der Staat diese Produktionsweise sichert - aber nur insofern - ist er Klassenstaat und ein - wenn auch in sich widersprüchliches - "Instrument" zur Aufrechterhaltung der Herrschaft der Bourgeoisie über die Arbeiterklasse.

Die grundlegende Ursache ständiger Krisen in der bürgerlichen Gesellschaft ist das antagonistische Verhältnis zwischen Kapital und Arbeit. Das zeigt sich in der "ökonomischen Sphäre" im ökonomischen Krisenzyklus, und das zeigt sich in der "politischen Sphäre" im Kampf der Arbeiterklasse gegen die politische Herrschaft der Bourgeoisie - welche Erscheinungsformen dieser Kampf historisch konkret im Einzelfalle auch annehmen mag. Dieser grundlegende Kampf ist kein "Konflikt" im Sinne des "fairen Interessenausgleichs" bürgerlicher Pluralismus-Ideologen, sondern in letzter Instanz ein Kampf um Leben und Tod der kapitalistischen Produktionsweise und mithin auch ihres Garanten, des bürgerlichen Staates.

Solange der antagonistische Widerspruch zwischen Kapital und Arbeit fortbesteht - und er ist konstitutiver Bestandteil der bürgerlichen Gesellschaftsordnung - ist eine endgültige Befriedung der Gesellschaft nicht denkbar.

So, wie der Staatsapparat mit Hilfe von Gesetzen zur Regulierung ö k o n o m i s c h e r Krisen lediglich in die Marktsphäre eingreifen kann, weil er die Autonomie der Unternehmerentscheidungen aus strukturellen Gründen nicht grundlegend antasten darf - und die ökonomische Krisenregulierung deshalb grundsätzlich scheitern muß, so muß er auch bei seinem Versuch scheitern, den Konflikt zwischen Lohnar-

beit und Kapital vermittels Gesetzen zur Regulierung politischer Krisen dauerhaft zu meistern, weil er durch seine gesetzesförmigen Maßnahmen und seine repressiven Aktionen lediglich die Oberflächenerscheinungen eines Grundwiderspruchs bekämpfen kann, den er schon deshalb nicht auszuräumen imstande ist, weil er selbst als notwendiges Produkt dieses Widerspruchs auf ihm beruht.

Viel eher ist auch für die staatliche "Regulierung" politischer Krisen das anzunehmen, was bei dem staatlichen Regulierungsversuch ökonomischer Krisen und sogenannter "Strukturkrisen" (z. B. im Bildungswesen) inzwischen offenbar geworden ist: der Widerspruch zwischen der Notwendigkeit des staatlichen Eingriffs einerseits und der eben damit mittel- bis langfristig erzeugten Verschärfung der Krise auf der anderen Seite ist - strukturbedingt unlösbar.

6. Verfassung, Verfassungsänderung und Sicherheitsgesetze in der Bundesrepublik

6.1. Die historischen Determinanten des Grundgesetzes

Zum Verständnis der hier behandelten Grundgesetzänderungen zur inneren Sicherheit reicht es nicht aus, das unmittelbare historische Umfeld zu betrachten. Es ist notwendig, zugleich einen kurzen Blick zurück zu tun auf die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes. Denn die Tatsache der Häufung schwerwiegender Änderungen, die nicht nur von Seiten radikal-demokratischer Verfassungskritik beklagt wird (418), ist nicht zuletzt mitverursacht durch Besonderheiten, die das Grundgesetz und seine Genesis von "normalen" bürgerlichen Verfassungen unterscheidet. Die erste dieser Besonderheiten ist die Entstehungsgeschichte selbst:

Das Grundgesetz ist nicht das Produkt einer revolutionären Bewegung im deutschen Volk, wie es - wenn auch nur bedingt - noch die Verfassung von Weimar war, sondern es ist entstanden vorrangig aus dem Interesse der drei westlichen Siegermächte an der Etablierung eines westdeutschen Teilstaates (419).

Die Aufforderung zur Ausarbeitung der Verfassung richtete sich an die Ministerpräsidenten der damals bereits existierenden Länder.

Diese verzichteten bei ihrer Aufgabe auf jegliche plebiszitäre Elemente, wie die Einberufung einer verfassungsgebenden Nationalversammlung und eine Volksabstimmung über das Ergebnis der Verfassungsberatungen - vor allem mit dem Argument, der zu schaffende Teilstaat und damit auch seine Verfassung dürfe nur ein Provisorium sein. Dem staatlichen Leben solle "nur für eine Übergangszeit" (Präambel des GG) eine neue Ordnung gegeben werden. Diese dürfe lediglich bis zu dem Tage gelten, "an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist." (Art. 146 GG)

Aus diesem Grunde nannte man das zu Schaffende auch nicht "Verfassung", sondern nüchterner "Grundgesetz".

Dieser Wortsymbolik entsprachen die Wahl Bonns als "provisorische" Hauptstadt oder etwa die "Baracke", in der der SPD-Parteivorstand residierte.

Ein zweiter Grund für die Heraushaltung des Volkes aus der Verfassungsgesetzgebung war die "labile politische Lage" (420), die sich auch darin ausdrückte, daß sich einzelne Bundesländer bereits Verfassungen gegeben hatten, die klare antikapitalistische Züge aufwiesen - wie z. B. das Gebot der Vergesellschaftung der Schlüssel-Industrien in der hessischen Verfassung. Das durch die amerikanische Militärverwaltung angeordnete Sonderplebiszit über Art. 41 der Hessischen Verfassung z. B. endete überraschend für die Amerikaner mit einem großen Abstimmungssieg für den betreffenden Artikel (72 % der Stimmen) (421). Diese Erfahrung mag neben dem "Provisorium-Gedanken" eine Rolle gespielt haben für die Entscheidung, die Mitglieder des Parlamentarischen Rates durch die Landtage der Länder wählen zu lassen, und die Bestimmung, daß zur Rechtsgültigkeit des Grundgesetzes nicht eine Volksabstimmung erforderlich sei, sondern eine Annahme durch Zweidrittel der Länder ausreiche (422).

Die Mitglieder des parlamentarischen Rates tagten also nicht

nur weit abseits von direkter Wahl bzw. Abstimmungsmöglichkeit der Bevölkerung und von ihr nahezu unbeachtet (423). Sie waren in ihrer Arbeit auch keineswegs souverän. Denn die Besatzungsmächte verfügten über eine geradezu absolutistische Machtfülle. "Die wirkliche Verfassung, unter der wir leben" - so Carlo Schmid, SPD, vor Beginn der Grundgesetzberatungen im Parlamentarischen Rat, dessen einflußreiches Mitglied er war - bestehe faktisch aus folgendem "Artikel 1: Die Staatsgewalt in Deutschland geht nicht vom deutschen Volke, sondern von den Besatzungsmächten aus. Sie sind dabei absolut und nur an die Beschränkungen gebunden, die sie sich selber auferlegen wollen." (424)

Diese Verfassungswirklichkeit ragte ständig - ob formell durch Interventionen oder informell und unsichtbar - in die Beratungen des Parlamentarischen Rates hinein und hatte so unterschiedene Auswirkungen auf das Grundgesetz. "Die letzte Entscheidung über den staatlichen Neubau Deutschlands lag bei den Alliierten." (425)

Die Beratung des Grundgesetzes muß außerdem gesehen werden vor dem weltpolitischen Hintergrund des rapiden Zerfalls der Kriegskoalition UdSSR/USA und dem Beginn des kalten Krieges, der seinen vorläufigen Höhepunkt in Deutschland fand mit der Blockade Berlins (426). Die Beratungen des Grundgesetzes fanden weiterhin statt vor dem Hintergrund der chaotischen wirtschaftlichen Lage in Deutschland: Hunger, Wohnungsnot und Flüchtlingselend ließen es dringend geraten erscheinen, möglichst schnell eine geordnete zentralstaatliche Verwaltung zu errichten. Nur sie - im Verein mit der materiellen Hilfe der USA - schien in der Lage zu sein, die schlimmsten Probleme zu meistern. Schließlich aber ist von großer Wichtigkeit, daß die Grundgesetzberatungen stattfanden in einem Klima, indem einerseits die antikommunistische Propaganda seitens der Alliierten forciert wurde und andererseits die deutsche Arbeiterbewegung durch den vorausgegangenen Faschismus so sehr geschwächt war, daß sie im Bereich der westlichen Besatzungsmächte politisch und organisatorisch nicht in der Lage war, auf die Beratungen relevanten Einfluß ausüben zu können - weder als Mitglied des Parlamentarischen

Rates noch als in gewerkschaftlichen Aktionen sich nachdrücklich bemerkbar machende gesellschaftliche Macht. Die Gewerkschaften waren nicht nur schwach aufgrund des noch unzureichenden Organisationsgefüges. Sie waren schwach auch deshalb, weil ihre Mitglieder aufgrund unmittelbarer existentieller Nöte buchstäblich zu schwach waren, entschieden zu kämpfen.

Nicht zuletzt waren die Führungsspitzen der Gewerkschaften - genau wie die der Sozialdemokratischen Partei - reformistisch/antikommunistisch eingeschworen. Diese Tatsache fand allerdings ihren Ausdruck im Grundgesetz - nicht nur in dem, was es beinhaltet, sondern auch in dem, was es **n i c h t** beinhaltet.

Die faktische Verfassungsordnung der Wirtschaft war zudem durch Marshallplan, Währungsreform und die Entscheidung des Wirtschaftsrates der Trizone für die "soziale Marktwirtschaft" in ihren wichtigsten Grundzügen noch vor dem Zusammentreten des Parlamentarischen Rates geschaffen worden (427).

Die hier nur abrißhaft gegebene Beschreibung der Gesamt-Situation, in der die Beratungen des Parlamentarischen Rates stattfanden, sollte diejenigen Elemente sichtbar machen, die den Inhalt des künftigen Grundgesetzes der Bundesrepublik bereits vorstrukturierten. Bevor der erste Satz des Grundgesetzes niedergeschrieben wurde, war bereits klar, daß es ein Rechtswerk sein würde, daß - aufgrund der herrschenden Machtstrukturen - alle Elemente einer bürgerlichen Staatsverfassung enthalten würde.

6.2. Das Konzept der "streitbaren Demokratie": "Verfassungsschutz als Verfassungsaufgabe"

Dennoch nahm das Grundgesetz zusätzliche Elemente in sich auf, die anderen bürgerlichen Verfassungen weitgehend fremd sind, und die sich nur erklären lassen als Antwort auf die Verfassungsentwicklung der Weimarer Republik, der Erfahrung des III. Reiches und der spezifischen Bestimmung der zukünftigen Bundesrepublik Deutschland als antikommunistisches Bollwerk im Rahmen der US-amerikanisch dominierten westli-

chen Weltpolitik. Die letztere Aufgabe erforderte über kurz oder lang nicht nur die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik für die Abwehrbereitschaft nach außen, sondern ebenfalls die möglichst vollständige politische Absicherung des neu stabilisierten Staates der alten Gesellschaft im Innern, zumal die BRD nicht nur Teil eines in zwei verschiedene Gesellschaftssysteme gespaltenen Landes war, sondern zudem auch noch an der Nahtstelle zwischen Ost und West, dem "Eisernen Vorhang" (Churchill), lag und durch beide Umstände der "Subversion" und "Infiltration" besonders leicht ausgesetzt war.

Diese drei Elemente: Verfassungsentwicklung der Weimarer Republik, Erfahrung des Dritten Reiches und Bestimmung des neu zu schaffenden bürgerlichen Teilstaates als antikommunistisches Bollwerk im kalten Krieg zwischen West und Ost, flossen zusammen zu einem spezifischen Demokratie-Begriff, den das Grundgesetz unausgesprochen, aber durch Bundesverfassungsgerichtsentscheid besiegelt, enthält, dem Begriff der "streitbaren Demokratie" (428).

Diesen Begriff konkretisieren jene Artikel des Grundgesetzes, deren Inhalt sich gegen Bestrebungen richtet, mit verfassungsrechtlich legalen Mitteln, die Verfassung selber und mit ihr die Ordnung, auf deren Grundlage sie ruht, außer Kraft zu setzen und umzustößen. Fromme nennt das "Verfassungsschutz als Verfassungsaufgabe" (429).

6.2.1. Die Elemente des Verfassungsschutzes im Grundgesetz von 1949

Der "Verfassungsschutz als Verfassungsaufgabe" wird von Fromme als eigenständiger Verfassungsbereich angesehen, auch wenn dieser Bereich nicht als besonderer Abschnitt im Grundgesetz abgegrenzt ist (430). Die wichtigsten - und in der Praxis bedeutungsvollsten - dieser verfassungsschützenden Verfassungsartikel sind: Art. 9 II GG (Verbot verfassungswidriger Vereinigungen durch die Exekutive - vgl.

§ 3 Vereinsgesetz vom 5.8.1964), Art. 18 GG (Verwirkung bestimmter Grundrechte - ausgesprochen durch das Bundesverfassungsgericht - für denjenigen, der eben diese Grundrechte "zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht") und Artikel 21 II GG (Verbot von Parteien, "die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden").- Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet auf Antrag des Bundestages, des Bundesrates oder der Bundesregierung ebenfalls das Bundesverfassungsgericht (§ 43 BVerfGG).

Unter den "Verfassungsschutz als Verfassungsaufgabe" fallen formell auch die Artikel 37 GG (Bundeszwang), 67 GG (konstruktives Mißtrauensvotum und 81 GG (Gesetzgebungsnotstand), doch diese Artikel sind für die vorliegende Untersuchung insofern weniger interessant als es sich bei ihnen in erster Linie um staatsorganisatorische Fragen handelt, die zwar keineswegs ohne Bedeutung sind, weil sie das reibungslose F u n k t i o n i e r e n und das Zusammenwirken von Verfassungsinstituten und -institutionen sichern sollen; dennoch sind sie nicht notwendig gerichtet gegen verfassungswidrig handelnde Individuen oder Organisationen, wie im Falle der Artikel 9 II, 18 und 21 II GG.

Auch der - oben bereits behandelte Artikel 91 GG gehört formell zu den "Verfassungsschutzartikeln", doch findet er erst dann Anwendung, wenn die Gefahr für die Verfassung sich bereits in einem so fortgeschrittenen Stadium befindet, daß juristische Maßnahmen (Entzug der Grundrechte oder Parteienverbot) keine Abhilfe mehr schaffen können und die unmittelbare gewaltsame Repression an deren Stelle treten muß.

Die Bedeutung der Artikel 9 II, 18 und 21 II GG dagegen - als wichtigste Repräsentanten der "streitbaren Demokratie" - liegt vor allem darin, daß mit ihnen versucht wird und versucht werden soll, "den Anfängen zu wehren" (431).

Mit ihrer Hilfe ist es möglich, bereits kleine individuelle (Art. 18) oder organisatorische (Art. 9 II, 21 II) Ansätze verfassungswidriger Bestrebungen im Keim zu ersticken (432).

Ob sich diese Bestrebungen legaler - also verfassungskonformer - M i t t e l bedienen, m.a.W. bei der Verfolgung ihrer Ziele die demokratischen Spielregeln einhalten, ist zweitrangig. Entscheidend für die Verfassungswidrigkeit ist das mit der Verfassung nicht zu vereinbarende Z i e l.

Mit dem "Verfassungsschutz als Verfassungsaufgabe", dem Konzept der "streitbaren Demokratie", hat die Mehrheit des Parlamentarischen Rates die verfassungsrechtlichen Konsequenzen gezogen aus der Weimarer Reichsverfassung, die diesen Verfassungsschutz innerhalb der Verfassung nicht kannte und den Gegner der Verfassung ihrem Befürworter formell gleichsetzte, was in der historischen Entwicklung zur v e r f a s s u n g s r e c h t l i c h l e g i t i m i e r t e n Machtübernahme der Nationalsozialisten geführt hat, die die Verfassung nach ihrer Machtergreifung nicht formell, jedoch faktisch außer Kraft gesetzt haben.

Zugleich aber wurde mit diesem neuen militanten Verfassungselement objektiv eine Präventivregelung zu Sicherung der Kontinuität der postfaschistischen bürgerlichen Gesellschaft im neuen Staat der alten Ordnung geschaffen. Eine Regelung, die formell und abstrakt gegen "Verfassungsfeinde" gerichtet war, die sich faktisch auch zugleich richtete gegen rechts (Verbot der SRP) und links (KPD-Verbot), die jedoch ihre praktisch-politische Bedeutung vor dem Hintergrund des Kalten Krieges und der Bestimmung Westdeutschlands als Bollwerk des Westens (mit der Forderung nach absoluter Zuverlässigkeit in dieser Rolle und damit nach Ruhe im Innern) darin hatte, daß alle politischen Ansätze, die sich die Abschaffung der bürgerlichen Produktionsweise zum Ziel gesetzt hatten, in erster Linie betroffen waren und verboten wurden, und daß über neu geschaffenen Organisationen mit ähnlicher Zielsetzung ständig das Damoklesschwert der Verbotsdrohung schwebt, was sich wiederum negativ auswirkt auf die Chancen-

gleichheit dieser Organisationen bei der politischen Willensbildung und dem Grundrecht ihrer Mitglieder auf Meinungsfreiheit.

6.2.2. Kontinuität der Verfassungsentwicklung und Grundgesetzänderungen zur inneren Sicherheit

Mit der Verankerung des Verfassungsschutzes als Verfassungsaufgabe im Grundgesetz und der Definierung des Grundgesetzes als wertgebundene Verfassung einer militanten Demokratie ist bereits 1949 die allgemeine Legitimation geschaffen worden für den weiteren Ausbau des legislatorischen Schutzes der "freiheitlichen demokratischen Grundordnung". Dieser Schutz reicht vom Strafrechtsänderungsgesetz im Jahre 1951, das das politische Strafrecht extensivierte (433), über Notstandsverfassung und G 10 bis zum BGS-Gesetz und Verfassungsschutzänderungsgesetz. Dazu gehören aber auch diejenigen Gesetze und Verwaltungsakte, deren Inkrafttreten und Ausführung keiner Grundgesetzänderung bedarf, wie die Änderungen im Strafrecht, im Strafverfahrensrecht (434) und der "Radikalen-Erlaß" mit seinen länderspezifischen Ausführungsverordnungen.

Eine gewisse Sonderstellung nehmen der Artikel 91 a.F. und die Notstandsgesetzgebung mit ihren Regelungen zur inneren Sicherheit ein.

Sie sind einerseits nicht mehr zu den Präventivmaßnahmen zu rechnen (435), weil sie erst dann greifen sollen, wenn der Präventivschutz versagt hat. Andererseits nimmt der Artikel 91 a.F. keine "Sonderstellung" ein i.S. der oben behandelten "Besonderheiten" des deutschen Grundgesetzes gegenüber anderen bürgerlichen Verfassungen. Der Artikel 91 enthält alle Elemente eines "gewöhnlichen" Notstandsartikels zur gewaltsamen Abwehr von Gefahren für den Bestand des Staates.

Bereits in seiner alten Fassung läßt er es nach Absatz 2 zu, daß sich die Bundesregierung die Polizei eines Landes oder mehrerer Länder ihren Weisungen unterstellt. Mithin gestattet er den Durchbruch des Verfassungsgrundsatzes der Polizeihoheit der Länder (436). Insofern ist die Notstandsver-

fassung - und darin die hier interessierenden Artikel 91 und 87 a IV GG - kein qualitativer Sprung in der Verfassungs-entwicklung der Bundesrepublik, sondern lediglich eine quantitative Weiterentwicklung des bereits existenten Notstandsartikels 91 GG.

Während also das Bundesgrenzschutzgesetz, das Verfassungsschutzänderungsgesetz sowie "G 10" und die dazugehörigen Grundgesetzänderungen in der Kontinuität der Verfassungsschutzartikel 9 II, 18 und 21 II GG - als Repräsentanten einer "streitbaren Demokratie" - stehen, ist die Notstandsverfassung für den inneren Notstand (in der Konkretisierung der Artikel 91 und 87 a IV GG) als eine rein quantitative Weiterentwicklung des Art. 91 GG a.F. anzusehen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß die hier behandelten Grundgesetzänderungen und Gesetze zur inneren Sicherheit keineswegs einen qualitativen Bruch in der Verfassungsentwicklung der Bundesrepublik bedeuten, sondern Fortentwicklungen bereits von Anfang an vorhanden gewesener rechtlicher Grundlagen und politischer Wertvorstellungen darstellen.

6.2.3. Das Grundgesetz als Krisenverfassung

Ein tiefes Mißtrauen gegen das Volk, dem nominellen Souverän durchzieht das gesamte Grundgesetz.

Das findet nicht nur seinen Ausdruck in der - gegenüber der WRV - Abschaffung aller plebiszitären Elemente, sondern setzt sich fort in der Einschränkung der Stellung der Volksvertretung, der Konzentration der Führung bei der Regierung und hier vor allem beim Bundeskanzler und endet im ausdrücklich normierten Verfassungsschutz (437).

Diese Verfassung mit "allen möglichen Wenn und Aber" (438) bringt eine Parlamentarismus in "gedrosselter Form" (439) und eine Demokratie "mit bestimmten Einschränkungen" (440).

Ein Gesamtüberblick über die Artikel des Grundgesetzes von

1949 bestimmt diese Verfassung - entstanden in einer Situation der Krise des bürgerlichen Staates, die sich entwickelt hatte von Weimar über das Dritte Reich bis zum totalen Zusammenbruch, beraten und verabschiedet vor dem Hintergrund der weltpolitischen Krise zwischen West und Ost, weltweit und aktuell in Berlin (Blockade) - zu einer **K r i s e n - V e r f a s s u n g** in dreifachem Sinne: zum einen als Reaktion auf die Krise, zum andern in der Krise entstanden, und schließlich als Versuch, zu Lasten parlamentarischer und demokratischer Substanz künftig mögliche Krisen vermeiden zu helfen.

6.3. Parlamentarischer Rat und Notstandsregelung

In diesem Zusammenhang darf die Frage nicht unerörtert bleiben, weshalb nicht schon der Parlamentarische Rat eine Notstandsverfassung - ähnlich der von 1968 - in das Grundgesetz eingefügt hat.

Sterzel weist darauf hin, daß die Verabschiedung der Notstandsverfassung im Jahre 1968 ihrer Zielsetzung und ihrem Inhalt nach "eine Abkehr von einer klaren verfassungspolitischen Konzeption, für die sich der Parlamentarische Rat 1949 bewußt entschieden hatte", bedeute (441). Die Erfahrungen von Weimar waren - so Sterzel - das Motiv, auf eine Generalklausel zur Regelung des Ausnahmezustandes "durch eine risikante Dauerermächtigung nach Art des Artikels 48 zu verzichten und statt dessen einzelne, eng begrenzte Ermächtigungen vorzusehen." (442) Sterzel zählt dann alle (in diesem Abschnitt - oben - behandelten) Notstandsregelungen und Regelungen zum vorbeugenden Verfassungsschutz auf und konstatiert, daß bis zur Verabschiedung der - seiner Ansicht nach sowohl überflüssigen als auch gefährlichen - Notstandsverfassung von 1968 die Verfassungspraxis gezeigt habe, "daß nicht einmal eine Kombination von Verfassungsbestimmungen ausgeschöpft werden mußte, um Krisensituationen (...) zu meistern." (443)

Selbst wenn man dem zuletzt genannten Argument aufgrund

absoluter Einschätzung der politischen Gesamtlage zustimmt - wobei man sich darüber klar sein muß, daß man sich bei der Einschätzung der Zukunft auf das Gebiet der Spekulation begibt -, ist die Methode Sterzels, den Artikel 48 WRV mit der Notstandsverfassung von 1968 konzeptionell auf eine Stufe zu stellen und abzugrenzen gegen die "einzelnen, eng begrenzten Ermächtigungen", die der Parlamentarische Rat schon 1949 ins GG hineingeschrieben hatte, unzulässig.

Denn die Notstandsverfassung - man mag sie begrüßen oder nicht - bedeutet gerade keinen Bruch mit der von Sterzel richtig gesehenen Konzeption des Parlamentarischen Rates, die in der bewußten Abkehr von einer Dauerermächtigungsregelung, wie sie der Artikel 48 WRV beinhaltet, bestand. Gerade ihre Form - bestehend aus einzelnen, begrenzten Ermächtigungen - stellt sie in eine Linie mit der Konzeption des Parlamentarischen Rates und auf die qualitativ gleiche Ebene mit den bereits vom Parlamentarischen Rat gefundenen Regelungen. Insofern geht Sterzels Kritik ins Leere.

Die Frage, weshalb der Parlamentarische Rat 1949 nicht schon eine Notstandsverfassung wie die von 1968 unterbreitet hat, unterstellt im Grunde die Nicht-Existenz einer Notstandsregelung bis zum Jahre 1968. - Es wurde jedoch bereits dargelegt, daß das Grundgesetz Notstandsregelungen, Regelungen für den Schutz der inneren Sicherheit und der Verfassung seit 1949 sehr wohl kennt und insofern die Regelungen von 1968, (und die von 1972) - abgesehen von der Regelung des Spannungs- und Verteidigungsfalles, der nicht zum Untersuchungsbereich dieser Arbeit gehört, der jedoch auch in der innenpolitischen Auseinandersetzung weit weniger umstritten war als die Regelung des inneren Notstandes - lediglich quantitative Neuerungen bringen.

Inhaltlich gleiche Regelungen wie die von 1968 wären im Jahre 1949 schon deshalb unmöglich gewesen, weil der Parlamentarische Rat eine Situation vor Augen hatte, in der eigene Streitkräfte weder existierten noch geplant waren. Dasselbe gilt für den Bundesgrenzschutz - entstanden erst 1951 als ein Produkt der besonderen Situation im gespaltenen Deutschland, das keine eigenen Streitkräfte besaß. Die Aufstellung

des BGS und der Bundeswehr verlangten andererseits konsequenterweise nach einer Regelung nicht nur des inneren Notstandes - hervorgerufen durch äußere Spannungen oder gar den Kriegsfall -, sondern ebenfalls nach Regelungen, die ihre Stellung im Falle des durch innergesellschaftliche Krisen ausgelösten inneren Notstandes festlegten. Wie diese Regelungen auszusehen hätten, kann eine politische Streitfrage sein. Daß es Regelungen geben mußte - und sei es die verfassungsrechtliche Festlegung der "Neutralität" von BGS und BW - folgt logisch aus der puren Existenz dieses Gewaltpotentials. Nicht zuletzt ist auch daran zu denken, daß der Parlamentarische Rat keine Verfassung, sondern ein Provisorium ausarbeiten wollte. Wenn auch das schließlich vorgelegte Grundgesetz nahezu alle Elemente einer Vollverfassung enthalten hat, so fehlten doch - bedingt durch die fehlende Souveränität des zukünftigen Teilstaates und die Nicht-Existenz einer eigenen bewaffneten Macht - die Regelungen für den selbständigen Schutz gegen äußere Angriffe. Dieser Schutz lag damals allein in den Händen der Drei Mächte. Der Parlamentarische Rat mußte davon ausgehen, daß dann, wenn die Regelungen des Artikel 91 eines Tages nicht hinreichten, die innere Sicherheit wiederherzustellen, die drei Besatzungsmächte ihre Armeen einsetzen würden (444). Dieses ist auch im Rückschluß aus Art. 5 Abs. 2 des Deutschland-Vertrages ersichtlich, in dem sich die Drei Mächte - trotz der erlangten Souveränität der Bundesrepublik - die Eingriffsmöglichkeiten bei inneren Notständen so lange vorbehalten, bis der deutsche Weststaat mit einer eigenen Regelung nicht nur das Feld der Verteidigung nach außen - wie durch die Wehrverfassung und Aufstellung der Bundeswehr geschehen -, sondern auch das der Verteidigung nach innen übernommen haben würde.

Unter den geschilderten Bedingungen konnte es dem Parlamentarischen Rat also gar nicht möglich sein, eine Notstandsregelung zu schaffen, die im Vorgriff jene Elemente enthalten hätte, wie sie 1968 Eingang ins Grundgesetz gefunden haben.

6.4. Deutsche Rechts- und Verfassungstradition, Grundgesetz- perfektionismus und Änderung des Grundgesetzes

Die detaillistisch ausgestaltete Notstandsverfassung entspricht dem Perfektionismus des gesamten Grundgesetzes und dieser wiederum der spezifischen deutschen Rechts- und Verfassungstradition. Ohne näher darauf eingehen zu können, sei nur soviel gesagt: Anders als in den meisten europäischen Ländern, wo das Bürgertum im ausgehenden 18. und im 19. Jahrhundert durch größtenteils revolutionäre Ausschaltung von Adel und Monarchen neben der gesellschaftlichen Macht auch die politische erkämpft hatte, mißlang in Deutschland dieser Versuch mit dem Scheitern der Revolution von 1848. Das deutsche Bürgertum verzichtete auf die Erlangung der gesamten politischen Macht und gab sich mit dem monarchisch verwalteten und regierten Rechtsstaat zufrieden (445). Die Diskussion innerhalb der damaligen Rechtstheorie und Rechtspolitik gibt einige Aufschlüsse darüber, wie das deutsche Bürgertum und seine Professoren in der Folgezeit versuchten, vermittlels des Rechts diejenigen Bastionen zu stürmen, die sie mit ~~Waffen~~ von Flinten und Degen im Jahre 1848 nicht zu stürmen vermögten. Die penible rechtliche Festlegung des Verwaltungshandelns, die strikte verfassungsrechtliche Einbindung der Regierung, die peinlich genaue Aus- und Abgrenzung des gesellschaftlichen Freiheitsspielraums gegenüber dem Staat - das alles sind Erscheinungen, entstanden aus dem Zwang, in dem sich die Bourgeoisie auf der einen, Adel, Großgrundbesitz und Militär auf der anderen Seite befanden, miteinander leben zu müssen, ohne die Entscheidungsschlacht antreten zu wollen und zu können, weil das offene Aufbrechen der Widersprüche den gemeinsamen Feind, das stürmisch heranwachsende Proletariat, bedrohlich gestärkt hätte.

Deshalb verharnte das deutsche Bürgertum in einer Koalition der Angst mit den Vertretern der alten feudalen Ordnung und begnügte sich mit der Er kämpfung von Rechtspositionen. Anders als in andern europäischen Ländern oder gar in den USA, wo das Bürgertum nach gewonnener Revolution sich das Recht

autonom setzte und durch bürgerliche Richter, Verwaltungen und Regierungen dieses Recht sozusagen "kongenial" angewandt, kurzum: das Recht einverständlich als Medium des Interessenausgleichs gehandhabt wurde, entspricht es der besonderen Situation Deutschlands eher, das Recht als Waffe zu gebrauchen. Konnte das deutsche Bürgertum die politische Herrschaft mit Gewalt nicht erringen, so benutzte es das Recht als Ersatz-Gewalt, um seine Position im gesellschaftlichen Gefüge Deutschlands zu festigen und auszubauen. Aus diesem Umstand läßt sich auch das berechtigte Mißtrauen der Kritiker von generalklauselartigen Notstandsartikeln nach Art des Artikel 48 WRV erklären, während doch andere Staaten - aber eben solche mit einer ganz anderen, liberaleren Rechts- und Verfassungstradition - Verfassungen und Notstandsregelungen haben, die jeder Präzision spotten und dennoch keine Aufregung auslösen, weil weniger das Mißtrauen, sondern eher das Vertrauen Grundlage der Rechtsbeziehungen zwischen Bürger und Staat ist und weil dieses Vertrauen historisch in der Regel nicht mißbraucht worden ist.

Der Perfektionismus des Grundgesetzes ist deshalb auch einer der Gründe für die Häufigkeit der Verfassungsänderungen in der Bundesrepublik seit 1949. Denn je perfektionistischer, detaillierter und enger ein Rechtssatz gefaßt ist - je weniger er also den Charakter einer Generalklausel besitzt - desto wahrscheinlicher ist die Notwendigkeit seiner Änderung im Zuge der sich verändernden Verfassungswirklichkeit, auf die sich der Rechtssatz bezieht. Nur eine Verfassung mit weitem Interpretationsspielraum ist vor allzu häufigen Änderungen geschützt.

Sicher hat Seifert recht, wenn er die beeindruckende Feststellung macht, daß "keine Verfassung der Welt (...) im Wortlaut - ohne gewaltsamen Umsturz - innerhalb von 25 Jahren in einem solchen Umfang verändert (wurde)." (446)

Doch diese Feststellung soll unterstreichen, daß der Verfassungsgesetzgeber über Gebühr und mißbräuchlich an der an sich auf Dauer angelegten Rechtskodifikation herumflicke.

Als leuchtendes Gegenbeispiel verweist er auf die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, die 180 Jahre für ganze 2 Dutzend Verfassungsänderungen gebraucht hätten (447). Dieses Gegenbeispiel ist aber aus den oben bereits genannten Gründen untauglich, weil - das ist der wichtigste Grund - die Verfassung der USA so weit gefaßt und damit interpretationsfähig ist, daß sich bei Weitergeltung der formalen Rechtsätze die Rechts i n h a l t e mit der sich wandelnden Verfassungswirklichkeit ändern konnten, ohne ihre F o r m verändern zu müssen.

Darüber hinaus kennt das Grundgesetz eine weitere Besonderheit, den Artikel 79 I Satz 1, welcher bestimmt, daß das Grundgesetz nur durch ein Gesetz geändert werden kann, "das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt."

Eine legale und verfassungsrechtlich wirksame Veränderung der im Grundgesetz getroffenen Entscheidungen ist demnach nur dann möglich, wenn neben der einfachgesetzlichen Regelung auch eine ausdrücklich den Wortlaut des Grundgesetzes ändernde Verfassungsänderung erfolgt.

Mithin haben die "Väter des Grundgesetzes" kein Recht, sich - gegebenenfalls - im Grabe herumzudrehen angesichts der spektakulären Veränderungen an ihrem Werk. Sie haben mit dem Art. 79 I S. 1 selber die Grundlage dafür geschaffen.

Sieht man sich einige der in der vorliegenden Arbeit untersuchten Grundgesetzänderungen an, so stößt man auf eine weitere rechtstechnische Ursache dieser Verfassungsänderungen, die ebenfalls vom Verfassungsgesetzgeber der ersten Jahre verantwortet werden müssen: In den Grundgesetzartikeln alter Fassung, die den Verfassungsschutz, den Bundesgrenzschutz und die Bundeswehr betrafen, sind deren Aufgaben vollzählig und damit a b s c h l i e ß e n d aufgeführt worden. Zusammen mit der Wehrverfassung tat man - die Bundeswehr betreffend - sogar noch ein Übriges und bestimmte in einem neu eingefügten Verfassungsartikel 143, daß die Verfassung

entsprechend den Erfordernissen des Art. 79 GG abermals zu ändern sei, wenn die Streitkräfte für den Einsatz im inneren Notstand in Anspruch genommen werden sollten (Art. 143 ist folgerichtig mit Einfügung der Notstandsverfassung 1968 gestrichen worden. An seine Stelle trat Art. 87 a, der den Einsatz der Streitkräfte auch für den inneren Notstand regelt und die Forderung von Art. 143 - und damit implizit von Art. 79 - erfüllt).

Wenn Seifert und so viele andere Kritiker sich gegen die Häufigkeit der Verfassungsänderung in der Bundesrepublik wenden, dann sollte die Betonung aus den oben genannten Gründen nicht auf Quantitäten gerichtet sein, sondern sich ausschließlich auf die Inhalte beziehen.

6.5. Die politischen Funktionen der Grundgesetzänderung

6.5.1. Alarmierung und Politisierung

Denn - so verhängnisvoll die neuen Inhalte für die Entwicklung von Staat und Demokratie in der Bundesrepublik auch sein mögen: der Rechtssicherheit ist eher gedient mit der ausdrücklichen Änderung der formalen Verfassungsrechtssätze bei Veränderung ihrer Inhalte in der Verfassungswirklichkeit, als wenn sich umgekehrt die Änderung der Verfassungswirklichkeit subkutan vollzöge - d. h. ohne spektakuläre Veränderung der Verfassungsrechtssätze. Der Zwang zur ausdrücklichen Änderung der Verfassung hat als spektakulärer gesetzgeberischer Akt darüber hinaus drei nicht zu unterschätzende Funktionen. Einerseits nämlich wird eine breitere Öffentlichkeit informiert über die Entwicklung der Verfassung und ihrer Wirklichkeit. Diese Öffentlichkeit wird gegebenenfalls auch alarmiert und qua Verfassungsfragen "politisiert".

6.5.2. Legitimationsfunktion

Die zweite Funktion des Zwanges zur ausdrücklichen Änderung der Verfassung muß gesehen werden in der Legitimationsfunktion der Verfassung als ganzer und des einzelnen Verfassungssatzes. Auch hier schlägt die spezifische deutsche - oben beschriebene - Rechts- und Verfassungstradition durch, speziell die des Rechtspositivismus. Diesem Rechtsbewußtsein in weiten Bevölkerungskreisen entsprechend, kann etwas, das rechtmäßig ist, zwar recht mäßig, niemals aber etwas Unrechtes sein.

Gegenüber einem auf verfassungsmäßigem Wege zustandgekommener Verfassungsrechtssatz gar verbietet sich von vornherein jeder Widerstand. Nicht einmal der Artikel 20 Abs. 4 GG (Widerstandsrecht) schafft hier im schlimmsten Falle Abhilfe.

Die Legitimationsfunktion der Verfassung wird gerade dann besonders deutlich, wenn die Legitimation im nachhinein erfolgt - d. h. eine an sich verfassungswidrige Praxis nachträglich und für die Zukunft in den Rang der Verfassungsmäßigkeit erhoben wird.

In dieser Weise ist sowohl mit dem BGS-Gesetz als auch mit dem VerfSchÄndGesetz und den dazugehörigen Verfassungsänderungen verfahren worden. So schreibt die Bundesregierung in ihrem Entwurf zum Bundesgrenzschutzgesetz (448): "Der Entwurf (...) weist dem BGS keine Aufgaben zu, welche er nicht bereits in der Praxis erfüllt."

Der FDP-Abgeordnete Krall füllt dieses an sich erstaunlich selbstbewußte Eingeständnis mit konkretem Inhalt, wenn er bei der Verabschiedung des Bundesgrenzschutzgesetzes im Bundestag sagt:

"Die Erfahrungen der letzten Wochen und Monate haben gezeigt, welch wertvolles Instrument der BGS sein kann. Wie wir alle wissen, hat er insbesondere die Polizei der Länder bei Großfahndungen und auf den Verkehrsflughäfen mit internationalem Verkehr unterstützt, und das mit großem Erfolg. - Das neue Gesetz macht es in Verbindung mit der heute beschlossenen

Verfassungsänderung unmöglich, dem verantwortlichen Minister sowie den Beamten des Bundesministeriums des Innern und des BGS vorzuwerfen, sie handelten bei der im Interesse der Sicherheit dringend erforderlichen Unterstützung der Landespolizeien durch den BGS außerhalb der Legalität oder gar verfassungswidrig." (449)

So auch der SPD-Abgeordnete Konrad in derselben Sitzung: "Mit dem neuen BGS-Gesetz (wird) vieles nur so gesetzlich geregelt (...), wie die Praxis längst, und zwar weitgehend zur Zufriedenheit von Bund und Ländern, verföhrt. Das ergibt sich beispielsweise aus dem veröffentlichten Rückblick auf die Tätigkeit des BGS im Jahre 1971 oder aus dem Bericht der Bundesregierung über die notwendigen gesetzlichen und organisatorischen Maßnahmen zur Verstärkung der Gefahrenabwehr im Luftverkehr." (450)

In der Frage des Verfassungsschutzänderungsgesetzes und der entsprechenden GG-Änderungen verhält es sich nicht anders. Am 23.6.1972, am Tag nach seiner Verabschiedung im Bundestag, kommentiert Gerhard Ziegler in der Frankfurter Rundschau (451): Das VerfSchÄndGesetz "regelt nicht mehr, als ohnehin von den Verfassungsschützern bisher schon praktiziert wurde. Oder anders gesagt: Es wurde nunmehr nachträglich legalisiert, was bis dahin in schöpferischer Freiheit in den Arbeitsbereich des Verfassungsschutzes einbezogen worden war."

Evers sieht die Notwendigkeit der Verfassungsänderung auch darin liegend, daß die Zusammenarbeitsrichtlinien der Verfassungsschutzämter von Bund und Ländern vom 18.9.1970 z. T. "mit dem Grundgesetz nicht vereinbar (waren). Dieser Mangel ist mit Inkrafttreten des 31. Änderungsgesetzes und des Verfassungsschutzänderungsgesetzes geheilt." (452) Der FDP-Abgeordnete Kleinert unterstreicht schon bei der 1. Lesung des VerfSchÄndGesetzes deutlich die Legitimationsfunktion der Verfassungsänderung, wenn er dafür plädiert, die Verfassung zu ändern, selbst dann, wenn die Notwendigkeit einer Änderung nicht absolut erforderlich sei: "Damit wird auch der Schein einer mangelnden Rechtsbasis für die dringend er-

Aktivitäten des Verfassungsschutzes und der Kriminalpolizei auf Bundesebene vermieden." (453)

Auch bei der Beratung des "Abhörgesetzes" (G 10) und der dazugehörigen Änderung des Artikel 10 GG wird die Legitimationsfunktion der Grundgesetzänderung angesprochen: "Die Änderung dient doch gerade dem Zweck, dem Gesetzgeber im Blick auf die Verfassung ein gutes Gewissen zu verschaffen (...)" (454).

6.5.3. Integrationsfunktion

Schließlich bleibt noch eine dritte Funktion des Zwanges zur Verfassungsänderung nach Artikel 79 GG zu erörtern. Diese Funktion konkretisiert sich vor allen Dingen in Art. 79 II, welcher bestimmt, daß ein verfassungsänderndes Gesetz "der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates (bedarf"

Es handelt sich um die Integrationsfunktion der Verfassung und ihrer Änderung. Diese steht in direktem Zusammenhang mit der oben besprochenen Legitimationsfunktion.

Der Zwang zur ausdrücklichen Änderung des Wortlautes des Grundgesetzes nach Art. 79 I Satz 1 bei Änderung der Rechtswirklichkeit, auf der der betreffende Verfassungsrechtssatz beruht, zieht die Forderung des Artikel 79 II unweigerlich nach sich. Der Verfassungsänderung muß deshalb unter der Bedingung von Sperrminoritäten (455) inhaltlich ein breiter Konsensus im Bundestag und Bundesrat, zwischen den Parteien und zwischen Bund und Ländern und schließlich zwischen Regierung und Opposition zugrunde liegen.

Dieser breite Konsensus hat durch seinen notwendigen Kompromißcharakter zum einen einen Nivellierungseffekt, zum anderen verleiht er dem Gesetz eine erhöhte - eben verfassungsrechtliche - Legitimität. Nivellierung, d. h. Akzeptierung durch einen breiten Konsensus in Parlament und Öffentlichkeit und verfassungsrechtliche Legitimation und Weihe fließen zusammen zum Effekt größtmöglicher Integration.

7. Das politische System in der Bundesrepublik und die Verfassungsänderungen zur inneren Sicherheit

7.1. Innere Sicherheit und Kapitalinteresse

Ein gängiges Vorurteil - besonders in der Linken verwurzelt - hält die gesetzgeberischen Maßnahmen zur "inneren Sicherheit" - überspitzt gesagt - für die Frucht einer Verschwörung von Staatsapparat und Kapital gegen die Arbeiterklasse der Bundesrepublik, wobei "das Kapital" oder auch "die Bourgeoisie" die Rolle des Oberbösewichts einnimmt, der seinem "geschäftsführenden Ausschuß", dem Staatsapparat, seine Wünsche und Interessen rechtlicher Art gleichsam ins Bundesgesetzblatt hineindiktiert. Der Wahrheitsbeweis dieser Behauptung wird vom Ergebnis her geführt: danach läßt sich historisch sehr leicht zeigen, daß der Gewaltapparat des bürgerlichen Staates bisher immer gegen die Arbeiterklasse und zum Schutz der bürgerlichen Ordnung, niemals aber etwa gegen die Bourgeoisie und für die Ziele des Proletariats eingesetzt worden ist.

Ungeachtet der Richtigkeit dieser Tatsache ist jedoch der oben genannte Rückschluß falsch. Zumindest in der Bundesrepublik - das zeigt die Geschichte der Gesetze zur inneren Sicherheit - gab es weder "Verschwörungen" zwischen Kapital und Staatsapparat in irgendeiner Form, noch sind Aufforderungen zu gesetzgeberischen Initiativen an die gesetzgebenden Körperschaften auszumachen.

Auffällig ist im Gegenteil ein gewisses Desinteresse "des Kapitals" an Fragen der "inneren Sicherheit". So meldet das Bonner Periodikum "Politik und Wirtschaft" im Januar 1961 (456), daß die zuständigen Bonner Dienststellen "wenig Verständnis" für die innere Sicherheit in breiten Schichten der Bevölkerung, vor allem aber bei "der Wirtschaft", die auf die Bundeswehr verweise, feststellten. Die Dienststellen überlegten deshalb z. Z., die amtliche Öffentlichkeitsarbeit in dieser Hinsicht zu verstärken. Verwiesen sei auch auf die Äußerung des DIHT-Präsidenten Schneider bei den Notstands-Hearings in Hinblick auf das Problem der verfassungsändernden Notstandsgesetze, die ihn mehr "als Staatsbürger" berührten, "denn als Unternehmer" und der im Verein mit Otto Brenner

von der IG Metall die Notstandsregelungen zur inneren Sicherheit für "nicht erforderlich" hielt, weil ihm das Grundgesetz in der damals bestehenden Form ausreichend erschien (457).

Auch die Berichterstattung über die Gesetze zur inneren Sicherheit und ihre Kommentierung in den großen Unternehmerblättern weicht erheblich ab vom weitverbreiteten Klischee. In der Kommentierung der sich wandelnden Entwürfe für eine Notstandsverfassung reiht sich das "Handelsblatt" beispielsweise ein in die liberal-demokratische Phalanx, wenn es scharfe Kritik äußert an der Vorlage des Rechtsausschusses für die zweite Lesung im Bundestag. Es beklagt unter der Überschrift "Notstandsentwurf mit Tücken" "eine Reihe von problematischen Formulierungen" und wirft dem Parlament vor, "am Ende der Beratungen doch überstürzt vorgegangen" zu sein (458). Es kritisiert die mangelnde demokratische Qualität der Beratungen im Bundestag (459) und wertet den schließlich verabschiedeten Entwurf als "gewaltigen Fortschritt gegenüber dem Ausgangspunkt der Regierungsüberlegungen" - wobei mit "Ausgangspunkt" der autoritäre Schröder-Entwurf von 1960 gemeint ist (460).

Schließlich gibt das Blatt zu bedenken, die Notstandsverfassung sei "hoffentlich" der "Schlußpunkt (...) einer Eskalation von staatlichen Interventionen zu Lasten der Rechte des Individuums", und fährt fort: "Wäre man allerdings noch einen oder mehrere Schritte weiter gegangen, dann würde das Grundgesetz der Gegenwart nur mehr wenig mit dem freiheitlichen Fundament von 1949 zu tun gehabt haben." (461)

Eine ähnliche Haltung findet man beim "Industriekurier", der die Schlußfassung der Notstandsgesetze als entschärfte und rechtsstaatlich verlässlichere ausdrücklich begrüßt (462).

Daß diese Haltung keine Ausnahme ist und sich mit der Vorstellung des Blattes von der Qualität eines Regierungssystems deckt, wird deutlich, wenn der Industriekurier angesichts der in dieser Zeit stattfindenden französischen "Mai-Revolte" feststellt, daß das autoritäre de-Gaulle-Regime

nur scheinbar stark gewesen sei, in Wirklichkeit aber instabil: "Nicht diejenigen Regierungen sind immer die stärksten, die ihre Opposition unterdrücken (...) oder sie (...) an freier Entfaltung hemmen (...)." (463)

Ausgesprochen zurückhaltend sind auch die Kommentare und Berichterstattungen der führenden unternehmerfreundlichen Presse zu den Sicherheitsgesetzen von 1972.

Außer einem Kurzkomentar (464), in dem diese Gesetze deshalb emotionslos bejaht werden, weil "die Bürger (es) erwarten", daß der Staat sich gegen den - wie konstatiert wird "nicht ernsthaft" bedrohlichen - Linksradikalismus wehren müsse, und einem weiteren Kurzkomentar nach der Verabschiedung der Gesetze, der sich jedoch lediglich auf Mutmaßungen über die Gründe der Einigkeit der drei BT-Parteien in dieser Materie beschränkt, ist weder vor noch nach der Verabschiedung der Gesetze und Verfassungsänderungen eine dezidierte Meinung der FAZ zu diesem Problem erschienen. Auch am Tag nach der Verabschiedung beschränkt sich die FAZ auf die reine Berichterstattung über den Inhalt der Gesetze (465).

Noch deutlicher ist die Zurückhaltung - man kann sagen, das Desinteresse - bezüglich der Sicherheitsgesetze von 1972 im "Handelsblatt/Industriekurier (beide Blätter hatten inzwischen fusioniert). Die Sicherheitsgesetze werden weder vor noch nach ihrer Verabschiedung irgendeines Kommentars für würdig befunden. Lediglich am Tag nach der Verabschiedung erfüllt man sozusagen die Chronistenpflicht und berichtet über den Inhalt der Gesetze, wobei bezeichnenderweise der Schwerpunkt der Berichterstattung (mehr als die Hälfte des knapp bemessenen Raumes) bei dem relativ "unwichtigsten" dieser Gesetze, dem neuen Bundeswaffenrecht liegt. Und dieser Schwerpunkt wurde vermutlich deshalb gewählt, weil nur hier das individuelle Interesse der Leser berührt scheint, da sich unter ihnen möglicherweise überdurchschnittlich viele Waffenbesitzer (z. B. Freizeit-Jäger) befinden (466).

Die hier festgestellte Zurückhaltung der "Wirtschaft" und ihrer Presse in Verfassungsrechtsfragen ist keine Eigentümlich-

keit, die speziell die Verfassungsfragen zur inneren Sicherheit betreffen. - Schon Sörgel, der die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes im Lichte der Interesseneinflüsse untersucht, stellt fest: "Die Auseinandersetzungen der Fraktionen im Parlamentarischen Rat und die Einflußnahme der Länder und der Alliierten auf dessen Arbeit interessierten die Wirtschaft, hält man sich an ihre führenden Publikationsorgane, weniger, wenn dabei der 'politische Organisationsplan' zur Debatte stand, der durch das Grundgesetz geschaffen werden sollte. In erster Linie interessierte die Wirtschaft dessen 'materieller Inhalt', soweit sie glaubte, daß er von 'Tragweite für die Gesamtwirtschaft wie für jeden einzelnen Wirtschaftsbetrieb' sein würde." (467)

Da aber durch Marshallplan, Währungsreform und die Entscheidung für die Marktwirtschaft die "faktische V e r f a s s u n g s o r d n u n g d e r W i r t s c h a f t (...)" in ihren wichtigsten Grundzügen noch vor dem Zusammentreten des Parlamentarischen Rates geschaffen worden" war, ist es "verständlich, weshalb das Unternehmertum später nur sporadische Versuche unternahm, sich in die Bonner Diskussionen über das entstehende Grundgesetz einzuschalten." (468)

Abgesehen davon, daß es begrifflich nicht zulässig wäre, die Unternehmerschaft - ob organisiert oder nicht - mit "dem Kapital", dem "Gesamtkapital" oder "der Bourgeoisie" gleichzusetzen und mithin die hier verwandten Zitate und Fakten lediglich als Indikatoren gewertet werden dürfen, bestätigt sich in der desinteressierten Haltung der Unternehmerschaft zu "staatspolitischen" Fragen die Marx'sche These von der Notwendigkeit des "geschäftsführenden Ausschusses" für die Bourgeoisie, die eben andere Sorgen hat als sich um die innere Sicherheit und die dazugehörigen Rechts- und Verfassungsfragen zu kümmern.

Das Kapital als Gesamtkapital ist ein Abstraktum. Weder existiert es faktisch als solches, noch läßt sich ein einheitlicher "Wille" dieses Gesamtkapitals formulieren. Denn konkret existiert es nur in der Form von miteinander konkurrierenden Einzelkapitalen, die auch in organisierter Form (DIHT,

BDI, BDA) den Horizont einzelkapitalistischer Interessen grundsätzlich nicht zu überschreiten vermögen.

Selbst wenn unterstellt werden kann, daß das objektive Interesse der Bourgeoisie mit den Gesetzen zur inneren Sicherheit positiv korreliert, ist es unzulässig und falsch, aus diesem Umstand zu schließen, "die Bourgeoisie" betreibe auf dem Gebiete der inneren Sicherheit sozusagen "subjektive Interessenpolitik".

Daß eine solche Einflußnahme - selbst dann, wenn sie hier und da stattfinden sollte - aus strukturellen Gründen gar nicht notwendig ist, zeigt ein Blick auf Rolle des Staatsapparates bei der Betreibung der Gesetze zur inneren Sicherheit.

7.2. Staatsapparat, innere Sicherheit, Interesse (469)

In den vorangegangenen Untersuchungsabschnitten ist gezeigt worden, wie vielfältig - ja man kann sagen buntscheckig - die Argumente derjenigen waren, die als Mitglied r von Regierungen, Parlamenten und Bürokratien die Notwendigkeit der Gesetze zur "inneren Sicherheit" zu begründen hatten. - Wie aber auch immer die Argumente im einzelnen lauteten: ob sie klar und unmißverständlich den anvisierten Feind benannten: präventive Sicherung rechtlicher Abwehrmöglichkeiten gegen die "kommunistische Gefahr", oder ob sie weniger eindeutig vom Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung gegen Feinde der Verfassung sprachen, in jedem Falle ließen sich die Argumente zurückführen auf einen einheitlichen Nenner: die Notwendigkeit der Konsolidierung und vorbeugenden Bestandssicherung des Staates.

Dieser Notwendigkeit konnte man aufgrund der Spezifik des Grundgesetzes nur dadurch nachkommen, daß man den "Verfassungsschutz als Verfassungsaufgabe" durch Änderung der Verfassung ausweitete, und das mußte sich - nach dem Prinzip kommunizierender Röhren - zuungunsten der Grund- und Menschenrechte im Grundgesetz auswirken. Verfolgt man die Debatte um die Verfassungsänderungen zur inneren Sicherheit

seit Mitte der fünfziger Jahre, dann wird sehr deutlich, daß der Staatsapparat mit diesen Gesetzen ein Eigeninteresse verfolgt. Weder das Desinteresse "der Wirtschaft" noch die ablehnende Haltung der Gewerkschaften - um nur die mächtigsten gesellschaftlichen "Einflußgruppen" zu nennen - konnten ihn hindern, den Ausbau des verfassungsrechtlichen Verfassungsschutzes voranzutreiben.

"Der Staatsapparat" bleibt ein Abstraktum, wenn man sich nicht den Parteien zuwendet, aus denen sich die entscheidenden Mitglieder des Apparates vor allem rekrutieren.

Untersucht man jedoch die Haltung der Parteien zur "inneren Sicherheit", dann ist man sehr schnell wieder versucht, den Sammelbegriff "Staatsapparat" abermals zu verwenden. -

Kritische Untersuchungen zum Parteiensystem der Bundesrepublik haben in den vergangenen Jahren zur Genüge darauf hingewiesen, daß sich CDU/CSU, FDP und SPD einander immer mehr angleichen und - bei grundsätzlicher Übereinstimmung - nur noch Oberflächendifferenzierungen auszumachen sind. Am pointiertesten hat das Agnoli ausgedrückt, wenn er sagt, die "Volksparteien" des modernen Verfassungsstaates bildeten "die plurale Fassung einer Einheitspartei" (470). Auf kaum ein Gebiet politischen Handelns des Staates jedoch trifft diese Bezeichnung mehr zu als auf das Feld der "inneren Sicherheit".

7.2.1. Parteienstreit und -einigkeit um die Notstandsverfassung

Der lange Streit um die Notstandsgesetze spricht nicht gegen diese Feststellung. Denn in ihm ging es nicht um die Frage ihrer Notwendigkeit, sondern um die Frage ihrer rechtlichen Ausgestaltung.

Wichtigster Streitpunkt war die Stellung der Gewerkschaften und ihre Haltung zur Notstandsverfassung. Während die CDU/CSU und die FDP den Gewerkschaften gegenüber eine eher mißtrauische Haltung einnahmen - was sich auch in den Gesetzentwürfen, in abnehmenden Maße allerdings, niederschlug, war es das er-

klärte politische Ziel der SPD, die Gewerkschaften in die Verantwortung für die Notstandsverfassung mit einzuhängen.

In diesem Sinne sprach der SPD-Abgeordnete Schäfer während der Beratung des "Schröder-Entwurfs" im Deutschen Bundestag, wenn er sagte, die Gewerkschaften seien "eines der stärksten Bollwerke" zum Schutz der Grundordnung, über das man in der Bundesrepublik verfüge. "Deshalb, Herr Innenminister, darf man sie doch nicht zum selbstverständlichen, zum möglichen Gegner einer Notstandsregelung stempeln, sondern man muß sie umgekehrt geradezu als die Bollwerke, als die Mitverantwortlichen für diese Grundordnung behandeln." (471)

Eine Wahlperiode später unterstreicht der SPD-Abgeordnete und Vorsitzende der IG Bau, Steine, Erden; Georg Leber, in einer Grundsatzrede das Verhältnis von SPD und Gewerkschaften zur Notstandsverfassung im besonderen und zum Staat im allgemeinen. Nicht nur preist er die staatspolitische Zuverlässigkeit der Gewerkschaften (472) und betont, die Gewerkschaften ständen "in der Schützenlinie Tag für Tag und Woche für Woche mit dem Kommunismus" (473), sondern stellt heraus, bei den Notstandsregelungen gehe es "nicht um Interessen, sondern um das allem übergeordnete Interesse: um den Staat, um die Gemeinschaft, in der wir leben." (474)

Eine Notstandsverfassung aber, die den Gewerkschaften Mißtrauen entgegenbringe, sei nicht praktikabel. "Ohne das Vorhandensein dieses Vertrauens lassen sich solche Gesetze nachher nicht praktizieren; es steht niemand dahinter; das sind leere Nußschalen, leere Anordnungen, die nicht mit Leben erfüllt werden können." (475)

Diesen Einsichten, die in der Tat nicht von der Hand zu weisen waren, konnte sich die CDU auf Dauer nicht verschließen. Es ist bezeichnend, daß die Notstandsverfassung als erstes großes Gesetzgebungswerk zur inneren Sicherheit eine der wesentlichsten "Früchte" der Großen Koalition zwischen CDU/CSU und SPD war - wobei die Ablehnung der Einzelbestimmungen zur inneren Sicherheit durch die FDP mit der Konsequenz der Ablehnung der gesamten Notstandsverfassung vor allem als vorübergehendes politisches Kalkül einer kleinen Oppositions-

partei gewertet werden muß. Das ergibt ein Rückblick auf ihre positive Haltung zu vorhergehenden schärferen Notstandsverfassungsentwürfen, die die FDP als Regierungspartner der CDU/CSU mitzuverantworten hatte. Das zeigt aber auch ihr Verständnis von "innerer Sicherheit" als Koalitionspartner der SPD mit dem von der FDP gestellten Innenminister Genscher, der die rechtlichen Maßnahmen zur inneren Sicherheit forciert ausbaute.

Ähnlich taktisch ist die Ablehnung des schließlich verabschiedeten Entwurfs der Notstandsverfassung durch die Gewerkschaftsführungen zu werten. Einerseits hatten sie sich jahrelang vehement und verbalradikal gegen eine Notstandsgesetzgebung ausgesprochen und damit ihr Ziel der Entschärfung gefährlicher Passagen dieser Texte weitgehend erreicht; andererseits verhinderte ihre maximalistische Linie eine schließliche Zustimmung, die bei der Mitgliedschaft als "Umfall" hätte gewertet werden können. Hatte es in all den Jahren v o r Verabschiedung der Notstandsverfassung "nicht ein einziges Mal eine gewerkschaftliche Aktion gegen die Notstandspläne" gegeben, wie Georg Leber rühmend hervorhebt (476), so war n a c h Verabschiedung dieser so weit entschärften Fassung an Aktionen erst recht nicht zu denken. Stattdessen hatten die Parlamentarier Anlaß, den einstimmigen Beschluß des Bundesvorstandes des DGB zu begrüßen, der besagte, daß die Entscheidung des Parlaments trotz Bedenken in mehreren Fragen respektieren werde (477).

Ein letztes Rumoren an der gewerkschaftlichen Basis nimmt der DGB-Bundesvorstand sogar eilends zum Anlaß, ein Telegramm nach Bonn zu schicken, in dem er seine Loyalität zum Parlamentarismus noch einmal ausdrücklich unterstreicht: "Wir haben Kenntnis erhalten von einem Schreiben des DGB-Landesbezirks Hessen an die Bundestagsabgeordneten im dortigen Bereich. In diesem Schreiben wird betont, daß die Gewerkschaften in Hessen künftig den Bundestagsabgeordneten, die die Notstandsgesetze befürworten, nicht mehr ihre Unterstützung geben werden. Wir machen darauf aufmerksam, daß dieses Schreiben nicht im Einvernehmen mit dem DGB-Bundesvorstand

erfolgt ist und die darin zum Ausdruck gebrachte Tendenz nicht die Billigung des DGB-Bundesvorstandes findet." (478)

Vertreter aller drei Bundestagsfraktionen zeigen während der parlamentarischen Beratungen der Notstandsgesetzentwürfe immer wieder, daß sie sich nicht nur im Grundsatz einig sind, sondern daß die Einigkeit im Notstand ein essentielles Erfordernis ist zur Erhaltung des parlamentarisch-demokratischen Staatswesens.

Schon in der 3. Wahlperiode setzt Arndt (SPD) der Schröderschen Maxime vom Notstand als "Stunde der Exekutive" entgegen: "Die Ausnahmesituation (ist) nicht nur die Stunde des Parlaments (...), sondern (...) es ist die Stunde der Gemeinsamkeit aller demokratischen Kräfte in ihrer Repräsentation durch das Parlament (...). Die Ausnahmesituation (ist) - das muß ich als weiteres hinzufügen - eine Stunde der Überparteilichkeit der Exekutive." (479)

Bundesinnenminister Lücke, CDU, nennt in Abgrenzung zu seinem Amtsvorgänger Schröder die Stunde des Notstands "weder die Stunde der Exekutive noch die Stunde des Parlaments." Der Notstand ist die Stunde der Bewährung des ganzen Volkes ." (480) - Auch wenn diese Bezeichnung unpräziser ist als die Bezeichnung Arndts, so weist sie doch eindeutig darauf hin, daß der Staat gerade in schwierigen Zeiten eine breite gesellschaftliche Basis braucht und auf Rückhalt in großen Teilen der Bevölkerung angewiesen ist, wenn er die Krise überwinden will. Auch die FDP hält die Notstandsfrage für eine überparteiliche Angelegenheit: "Eine derartige Unterstellung (...), hier wolle jemand nicht mehr dem Gesamtinteresse, sondern nur noch dem Interesse seiner Partei dienen, ist wirklich einer der schwersten Vorwürfe", den man - so der FDP-Abgeordnete Busse - "erheben könne" (481).

Schließlich sei zusammenfassend zu dieser Frage auch noch der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende Barzel zitiert: "Es gibt Stunden und Probleme, die weniger zu parteipolitischem Streit und zu hitziger Kontroverse geeignet sind. Das Problem der

Ergänzung der Verfassung, insbesondere der Notstandsverfassung, gehört dazu. Parteien und Fraktionen haben sehr ernsthafte Pflichten, ihre Besonderheiten zu zeigen und zu entwickeln. Sie haben aber immer zugleich die Pflicht, das Gemeinsame noch erkennen zu lassen, von dem sie Teil sind. Dieser letzte Akzent steht heute im Vordergrund (...)." (482)

7.2.2. Die Innenministerkonferenz (IMK) als Schaltstelle der "Allparteien-Koalition für innere Sicherheit"

Wichtigste Schaltstelle der "Allparteien-Koalition für Innere Sicherheit" ist die Innenministerkonferenz des Bundes und der Länder (IMK). Sie ist nicht nur eine Institution, in dem alle vier Bundestagsparteien mit Innenministern vertreten sind - was sie zu einer zwischenparteilichen Clearing-Stelle für Fragen der Inneren Sicherheit macht -, sie hat sich auch "als wirkungsvollstes Instrument für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der Inneren Sicherheit" erwiesen. "In dieser Konferenz vollzieht sich eine für die Öffentlichkeit nur selten wahrnehmbare, dafür aber um so effektivere Koordinierung zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern untereinander." (483)

Die IMK erfüllt im wesentlichen zwei Aufgaben: zum einen koordiniert sie aktuelle sicherheitspolitische Maßnahmen zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander wie z. B. bei der Großfahndung nach der Baader/Meinhof-Gruppe. Dazu der damalige Vorsitzende der IMK, der Hamburger Innenminister Ruhnau: "Mir ist kaum ein Ereignis in den letzten Jahren bekannt, was zu so unbürokratischer und auch flexibler Reaktion und Kooperation zwischen den Innenministern geführt hat wie dieses. Es hat überhaupt nie eine Frage existiert, ob formal oder nach Kompetenzen das zu betrachten sei. Hier wird von allen Innenministern in unserem Lande das zweckmäßige in den Vordergrund gestellt." (484)

Zum anderen erfüllt die IMK die Aufgabe einer Planungsgruppe für langfristige Sicherheitsplanung. Hier werden Konzepte ausgearbeitet, Gesetzesentwürfe vorbereitet und materielle

Forderungen angemeldet, die durch die Parlamente des Bundes und der Länder kaum noch verändert werden können, weil die Abklärung der Probleme zwischen den Parteien und zwischen Bund und Ländern bereits vorher im - allein von Vertretern der Exekutiven beschickten - Arcanum der IMK erfolgt ist.

Die "Programme für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland" vom April 1972 oder Februar 1974, vorgelegt von der IMK, setzen Inhalte und Daten, welche weniger den Anspruch auf Diskussion in den Parlamenten und der Öffentlichkeit als auf diskussionslose Ratifikation erheben. Wie die Entscheidungsprozesse innerhalb der IMK verlaufen, ist ob der Geheimhaltung der Protokolle für den Normalbürger nicht auszumachen. Auch über die Inhalte der Konferenzen ist nur dann etwas zu erfahren, wenn es die Opportunität nicht verbietet. Ruhnau: "Es wird nämlich in dieser manchmal gescholtenen Länderinnenministerkonferenz mehr besprochen, als auf dem Marktplatz ausgetragen wird, und wir haben auch nicht vor, dies zu ändern; denn wenn man hier Erfolg haben will, kann man nicht alles, was man tut und was man weiß, auf einem öffentlichen Platz erzählen." (485)

Die Gesetze und Verfassungsänderungen zur inneren Sicherheit von 1972, sind - bevor Bundestag und Bundesrat sie "ratifizierten" - in der IMK vorgeklärt und dort schon als Teil der gemeinsamen Sicherheitskonzeption einstimmig verabschiedet worden. Am Vortag der Verabschiedung im Bundestag unterstreicht der rheinland-pfälzische Innenminister Schwarz, CDU, die umfassende Koalition zwischen den Parteien und zwischen Bund und Ländern, wenn er sagt: "Dieser Beschluß hier zeigt deutlich, daß mit Bund und Ländern Übereinstimmung erzielbar ist - das ist einstimmig beschlossen -, wobei von Interesse ist, daß das auch bedeutet, daß politische Einstimmigkeit besteht; denn in dieser Konferenz sind fünf sozialdemokratische Innenminister, vier von der Union und drei von der FDP." (486)

Der Beschluß der IMK wird nachgerade zu einer Begründung für die Zustimmung zu den Gesetzen im Bundestag. So sagt der SPD-Abgeordnete Arndt (Hamburg) bei der tags darauf

stattfindenden Debatte im Bundestag zur Änderung des Art. 35 II GG (BGGG): "Abschließend darf ich sagen, daß wir Sozialdemokraten diese Grundgesetzänderung auch politisch für notwendig halten, weil wir die Absicht haben, der hier in Bonn erneut erst gestern unterstrichenen gemeinsamen Sicherheitskonzeption der Innenminister der Länder zu folgen, der Innenminister, die bekanntlich allen vier Parteien, die in diesem Hause vertreten sind, angehören." (487)

Nicht uninteressant für das Verhältnis zwischen IMK und Bundestag ist das Timing der Pressekonferenz und Veröffentlichung des IMK-Programms für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik, das bereits im April des Jahres von der IMK beschlossen worden war. Die Tatsache, daß Veröffentlichung und Pressekonferenz am Tag vor der Debatte der Sicherheitsgesetze und Verfassungsänderungen im Bundestag stattfanden, gleicht - pointiert ausgedrückt - einer Befehlsausgabe der IMK an den Bundestag. Ein entscheidendes Abweichen des Parlaments von den Beschlüssen der IMK wäre einer politischen Desavouierung dieser Institution gleichgekommen.

Trotz des zu dieser Zeit herrschenden parlamentarischen Patt zwischen SPD/FDP einerseits und CDU/CSU anderseits wurden die Sicherheitsgesetze und Verfassungsänderungen fast einstimmig verabschiedet. 432 Abgeordnete stimmten mit Ja, fünf enthielten sich der Stimme, und nur eine Nein-Stimme - das Waffenrecht betreffend - wurde abgegeben. Deutlicher konnte sich die viel beschworene "Solidarität der Demokraten", die auf gemeinsamer Feindschaft gegenüber dem sogenannten "Verfassungsfeind" beruht, nicht dokumentieren.

7.2.3. Langfristige Planung der Sicherheitsgesetze und "Baader/Meinhof-Effekt"

Angesichts der Bomben-Anschläge im ersten Halbjahr des Jahres 1972 könnte leicht der Eindruck entstehen, die im Juni 1972 verabschiedeten Gesetze und Verfassungsänderungen zur "inneren Sicherheit" seien überstürzte Reaktionen des Staates auf diese Ereignisse. - In der Tat sind diese Ereignisse jedoch lediglich der Anlaß gewesen, die Gesetze zu verabschieden, da das politische Klima günstig erschien. So schreibt die FAZ: "Der Bundesregierung und den sie tragenden Parteien (...) kommt in der gegenwärtigen schwierigen, vom Gleichgewicht der Kräfte bestimmten parlamentarischen Situation zugute, daß angesichts der terroristischen Anschläge einer kleinen Gruppe politischer Krimineller durch alle Parteien hindurch ebenso wie in weiten Teilen der Bevölkerung eine breite Strömung zugunsten einer schärferen Handhabung der staatlichen Mittel gegen die Kriminalität zu verzeichnen ist." (488)

Die Planung der Sicherheitsgesetze im einzelnen und der langfristigen Sicherheitskonzeption von Bund und Ländern als ganzer indessen begann schon wesentlich früher - und zwar im Rahmen der IMK und in aller Stille: "Man konnte über Polizei nicht immer reden in dieser Republik, wie das notwendig gewesen wäre; wobei interessant ist, wenn Sie die Geschichte dieses Beschlusses sehen, daß am 5. Februar 1971 - also nichts mit Baader-Meinhof - die Idee bei den Fachleuten aufgetaucht ist, ein gemeinsames Konzept zu machen." - so der rheinland-pfälzische Innenminister Schwarz (CDU) (489).

Die Ideen zur Änderung der Einzelgesetze innerhalb der gemeinsamen Konzeption datieren sogar noch wesentlich weiter zurück.

Im Zusammenhang mit den "Oster-Demonstrationen" nach dem Attentat auf Rudi Dutschke meldet die Frankfurter Rundschau am 16. April 1968: "Zum erstenmal tauchte am Samstag im Gespräch die Möglichkeit auf, den Bundesgrenzschutz einzuset-

zen. In einem Interview mit der 'Rundschau am Sonntag' erklärte der stellvertretende Regierungssprecher Ahlers in Köln: 'Ich halte es für durchaus angebracht, sich mit jenen gesetzlichen Voraussetzungen zu beschäftigen, die bei besonders radikalen Ausschreitungen dem BGS als einziger zentral gesteuerten Polizeitruppe die Möglichkeit des Einsatzes einzuräumen.' Zuvor hatte Ahlers betont, in der gegenwärtigen Situation sei zu sehen, daß die Gesetze 'offenbar nicht ganz ausreichen', um Aktionen zu verhindern, wie sie seit Donnerstag geschehen sind." (490)

Der Artikel 91 GG (Notstandseinsatz) biete - so Ahlers - in der gegenwärtig bestehenden Situation keine Rechtsgrundlage. Erst recht verbiete sich der Einsatz der Bundeswehr (491).

Die ersten Vorarbeiten für das BGS-Gesetz begannen bereits in der Amtszeit des Bundesinnenministers Benda (CDU), in der Zeit der Großen Koalition (492). Der SPIEGEL datiert den Beginn der Arbeiten am BGS - Gesetz etwas später: mit Beginn der sozialliberalen Koalition und Genschers Antritt als Innenminister, "Ende 1969" (493).

Der Zeitunterschied zwischen beiden Angaben ist irrelevant. Aufschlußreich jedoch ist der Zusammenhang, den Regierungssprecher Ahlers zwischen BGS-Gesetz und Oster-Demonstrationen herstellt. Auch die SPIEGEL-Aussage: "Seit Ende 1969 knüpfen Genschers Ministeriale an der Neufassung des BGS-Gesetzes", das "auch den Einsatz unterhalb der Notstandsschwelle regeln sollte" (494), wird dadurch interessant, daß "Ende 1969" gerade die Erfahrung der größten spontanen Streikwelle in der Geschichte der Bundesrepublik (September-Streiks) gemacht worden war.

Wie wenig die Sicherheitsgesetze von 1972 eine unmittelbare Folge von "Baader-Meinhof" waren, zeigt allein die Tatsache, daß der VerfSchÄndGesetzEntw bereits am 6. Mai 1970 und der BGSG-Entwurf am 25. August 1971 von der Bundesregierung beschlossen worden ist.

Die Verantwortlichen werden denn auch nicht müde, immer wieder zu betonen, "daß diese Gesamtkonzeption von Bund und

Ländern nicht etwa, wie man heute gelegentlich in Zeitungen lesen konnte, das Ergebnis der Besorgnis aus den Terrorakten der letzten Monate ist, sondern das Ergebnis langwieriger, sehr gründlicher, objektiver und leidenschaftsloser Beratungen von Innenministern aller demokratischen Parteien." (495)

Hinsichtlich der Grundgesetzänderungen betont der Innenminister von Schleswig-Holstein, Titzck, als Berichterstatter im Bundesrat dasselbe: "Die anstehenden Grundgesetzänderungen sind schließlich auch keine Eingebungen des Augenblicks. Sie sind vielmehr eingebettet in ein langfristiges Sicherheitskonzept für Bund und Länder, das vor kurzem von den Innenministern des Bundes und der Länder beschlossen worden ist." (496)

In der Tat hat der "Baader-Meinhof-Effekt" nur insofern einen Erklärungswert als er die Grundlage abgab für Teile der Massenmedien und für "Sicherheits-Politiker" in Bund und Ländern, eine allgemeine Stimmung in der Bevölkerung zu erzeugen, die der V e r a b s c h i e d u n g der Gesetzesvorlagen günstig war. Alle vier Bundestagsparteien versuchten - nicht zuletzt wegen der bevorstehenden Bundestagswahl - einander als Streiter für die innere Sicherheit zu über treffen.

7.2.4. Ausbau der Repressionsgewalt als Legitimations- und Reputationsquelle

Was aufgrund des zuvor ungünstigeren "Klimas" noch in aller Stille geschehen war, wurde nun mit gebotenem Aufwand öffentlich gemacht. So kommentiert die der sozialliberalen Koalition an sich nicht wohlgesonnene "Berliner Morgenpost" anerkennend: "Mit eindrucksvollen Zahlen hat Bundesinnenminister Genscher nachgewiesen, daß er seine Kabinettskollegen seit dem Antritt dieser Regierung für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit in unserem Lande Beträge abgetrotzt hat, die um ein Vielfaches höher liegen als die Ausgaben früherer CDU-geführter Regierungen. (...) Nie zuvor sind

die Millionen harter DM dafür so sprunghaft gestiegen, wie in den Haushaltsjahren seit 1969." (497)

In zunehmendem Maße bezogen die politischen Akteure ihre Legitimation und Reputation aus Äußerungen, in denen sie sich - auch angesichts der bevorstehenden Bundestagswahl - als Garanten der inneren Sicherheit darstellten und sich mit dem Ausbau des Unterdrückungsapparates geradezu schmückten. Genscher: "Meine Damen und Herren, die Bundesregierung kann mit dem, was sie auf dem Gebiet der inneren Sicherheit getan hat, vor die Bürger dieses Landes treten. Um nur zwei Zahlen zu nennen, die unbestreitbar sind: In der letzten Legislaturperiode (CDU-geführte Große Koalition, WW) sind die Ausgaben des Bundes für die innere Sicherheit um ganze 22 Millionen DM pro Jahr erhöht worden. In dieser Legislaturperiode werden sie um 400 Millionen DM pro Jahr erhöht." (498)

Auch die CDU "läßt sich (...) bei dem Bemühen, unsere innere Ordnung zu festigen auch als Opposition von niemandem übertreffen. Viele unserer Mitbürger messen ihr Vertrauen in die parlamentarische Demokratie daran, wieviel Schutz und Sicherheit sie für den Bürger zu gewährleisten in der Lage ist." (499)

Die Tatsache einer "Allparteien-Koalition der inneren Sicherheit" wird deutlich unterstrichen, als der hessische CDU-Vorsitzende Alfred Dregger, Innenminister-Kandidat eines Kabinetts Barzel, kurz vor der Bundestagswahl 1972 ein Schwerpunktprogramm zur inneren Sicherheit vorstellt, von dem er einräumt, wie die Süddeutsche Zeitung meldete, daß es sich kaum von den Vorstellungen der SPD und der FDP unterscheide (500).

8. Genuines Eigeninteresse des Staatsapparates an den Grundgesetzänderungen und Gesetzen zur inneren Sicherheit -
Subjektives Staatsinteresse - objektives Kapitalinteresse

In den bisherigen Teilen dieses Abschnitts ist gezeigt worden, daß "die Wirtschaft" - vertreten durch ihre Verbände und die sympathisierende Presse - hinsichtlich der Gesetze und Verfassungsänderungen zur inneren Sicherheit eine an Desinteresse grenzende Haltung eingenommen hat - ein Einfluß von der Kapitaleseite auf den Staatsapparat empirisch also nicht nachweisbar ist - und daß die Gewerkschaften bei aller verbalradikalen Gegnerschaft gegen die Notstandsgesetzgebung (hinsichtlich der Sicherheitsgesetze von 1972 ist auch in d i e s e r Hinsicht kaum noch Protest laut geworden) schließlich in der Position verharreten, die sie schon zu Beginn der 50er Jahre bezogen hatten, als sie den Parlamentsbeschluß zum Betriebsverfassungsgesetz kampflos hinnahmen. Weiterhin wurde die im Grundsatz vollkommene und en Detail weitgehende Gemeinsamkeit aller im Bundestag vertretenen Parteien zur Frage der Inneren Sicherheit nachgewiesen.

Zu erörtern bleibt allerdings noch die These, daß die Sicherheitsgesetze zwar objektiv dem Kapital nützten, eine Einflußnahme des Kapitals auf den Staatsapparat zur Betreibung der Sicherheitsgesetze jedoch aus strukturellen Gründen unnötig sei, weil der Staatsapparat - wie oben gezeigt - diese Sicherheitsgesetze nicht nur sozusagen in Eigenverantwortung betrieben hat, sondern weil der Staatsapparat selber ein genuines Eigeninteresse an diesen Gesetzen hat, dieses Interesse also kein von Kapitaleseite aufoktroyiertes ist.

Die These geht davon aus, daß der bürgerliche Staat kein gegenüber Kapital und Arbeit unabhängiges und neutrales Drittes darstellt, sondern als b ü r g e r l i c h e r Staat die Aufgabe hat, im weitesten Sinne den Bestand der bürgerlichen, i.e. kapitalistischen Produktionsweise zu sichern. Anders als in vorkapitalistischen Gesellschaften (Sklavenhaltergesellschaften, Feudalgesellschaften) wird das Mehrprodukt in der bürgerlichen Gesellschaft nicht qua direkter

Herrschaft des Produktionsmittelbesitzers über die Arbeitskraft angeeignet, was einen Staat im heutigen Sinne überflüssig machte, sondern die Aneignung erfolgt vermittelt über den freien Arbeitsvertrag zwischen dem Produktionsmittelbesitzer und dem freien Arbeiter.

Das Ausbeutungsverhältnis - in vorkapitalistischer Zeit - korrespondierte mit einem Verhältnis unmittelbarer gesellschaftlicher Gewalt zwischen Sklavenhalter und Sklaven wie zwischen Feudalherrn und Hintersassen. Im Kapitalismus aber löst sich die gesellschaftliche Gewalt ab vom Ausbeutungsverhältnis zwischen Kapital und Arbeit, das durch den Schein des "freien" Arbeitsvertrages als Ausbeutungsverhältnis nicht mehr erscheint, und konzentriert sich der "Gesellschaft" gegenüber als "politische Gewalt" im Staat. Der Staat - verkörpert durch seinen Steuer-, Justiz- und sonstigen Verwaltungsapparat, sowie durch Polizei und Armee ist im wesentlichen als Gewaltapparat konstruiert (501). Auf einem bestimmten Territorium (Staatsgebiet) mit einer darauf lebenden Bevölkerung (Staatsvolk), ist er im Besitz des - aus der Gesellschaft abgezogenen und auf ihn übertragenen - Gewaltmonopols (502).

Die Notwendigkeit der Entstehung des Staates und seiner "Besonderung" von der Gesellschaft (503) resultiert - grob gesagt - aus der Tatsache des Übergangs von der Gebrauchswertproduktion zur Tauschwertproduktion. Letztere zerschlägt die organischen gesellschaftlichen Produktions- und Lebenszusammenhänge und atomisiert die Individuen zu formal freien Warenbesitzern, die gleichwohl durch tausend Fäden der Konkurrenz und der Arbeitsteilung voneinander abhängig sind, ihre Gesellschaftlichkeit jedoch aufgrund der Herrschaft des Wertgesetzes nicht selbst herstellen können. War ein Feudalherr noch in der Lage, die Grundlagen seines überschaubaren Lebenszusammenhangs in allen seinen Zweigen selbst zu organisieren durch eigene Gerichtsbarkeit, eigene infrastrukturelle Bemühungen und eigene Streitmacht, so zwingt die durch zunehmende gesellschaftliche Arbeitsteilung unüberschaubar gewordene Welt der kapitalistischen Produktionsweise zu einer zentralen Instanz, die - auf der Basis der Gesellschaft

ruhend - dieser Gesellschaft ihre Gesellschaftlichkeit sozusagen "von außen" aufherrscht. Durch Zwangsabgaben aller Gesellschaftsmitglieder in Form von Steuern existierend, und mit diesen Zwangsabgaben arbeitend, kann der Staatsapparat das besorgen, was das einzelne Kapital aufgrund des Zwanges zur Profitmaximierung nicht zu leisten vermag: "(1) Herstellung allgemeiner materieller Produktionsbedingungen ('Infrastruktur'); (2) Setzung und Sicherung von allgemeinen Rechtsverhältnissen (...); (3) Regulierung des Konflikts Lohnarbeit und Kapital (...); Sicherung der Existenz und Expansion des nationalen Gesamtkapitals auf dem kapitalistischen Weltmarkt." (504)

Sichert der bürgerliche Staat - auch als "Steuerstaat" bezeichnet - da auf der materiellen Basis der Steuern ruhend, den Bestand der bürgerlichen Gesellschaft, so kann er sich selbst - da abgehoben vom unmittelbaren Produktionsprozeß - nur dann in seiner Formbestimmung erhalten, wenn er den Reproduktionsprozeß des Kapitals gewährleistet und mithin die materielle Basis des Staates, der Steuerfluß, gesichert ist. "Dies muß sich notwendig als spezifisch politisch-bürokratisches Interesse der unmittelbaren Inhaber der Staatsgewalt und ihrer Agenten an der Sicherung der Kapitalreproduktion und des Kapitalverhältnisses äußern. Das ist die Grundlage dafür, daß sich der bürgerliche Staat auch dann funktional als Klassenstaat erweist, wenn die herrschende Klasse oder ihre Teile auf konkrete Einflußnahmen verzichten." (505)

Die Bestandssicherung des kapitalistischen Reproduktionsprozesses ist mithin überlebenswichtig für den Staatsapparat und seine konkreten, lebendigen Mitglieder, zu denen auch die Mitglieder der verfassungsrechtlichen Institutionen der Willensbildung und Entscheidungsfindung, die "Politiker", gehören.

Im Zeichen zunehmender Krisenhaftigkeit der bürgerlichen Gesellschaft, gekennzeichnet durch die miteinander verbundenen "Eckdaten": tendenzieller Fall der Profitrate (sinkende Kapitalrendite), zunehmende organische Zusammensetzung des

Kapitals (hohe Kapitalintensität), Überproduktion (Absatzkrisen), Arbeitslosigkeit, Lohnabbau, Demontage der Sozialleistungen, Strukturkrisen, Umweltzerstörung, ideologischer Schwäche der Bourgeoisie und Legitimationsnöte des kapitalistischen Systems als ganzem, ist der soziale Friede, "das politische Programm des Spätkapitalismus, (...) von den Arbeitern weitgehend aufgekündigt worden." (506)

Diese letztere Feststellung Agnolis mag man für mehr oder auch weniger zutreffend halten, als Tendenz ist sie deutlich nicht nur in den mit der Bundesrepublik Deutschland vergleichbaren Ländern, sondern auch in der BRD selbst vorhanden. Aufkündigung des sozialen Friedens durch die Arbeiter ist aber überwiegend gleichzusetzen mit der Aufnahme des Klassenkampfes, der die Umwandlung der kapitalistischen in sozialistische Produktionsverhältnisse beinhaltet. Hier tritt der bürgerliche Staatsapparat als Garant der bürgerlichen Produktionsweise auf den Plan. Wer diese Produktionsweise abschaffen will, muß gleichzeitig den bürgerlichen Staat als "Gesamtorganismus" des kapitalistischen Reproduktionsprozesses abschaffen. Ein Angriff auf das Kapital ist mithin implizit ein Angriff auf den bürgerlichen Staat, auf seinen Apparat und dessen Mitglieder und Nutznießer. Gesetze und Verfassungsbestimmungen zum Schutze des Staates, zum Schutze der inneren Sicherheit sind zugleich Gesetze zum Schutz der kapitalistischen Produktionsweise. Als solche liegen sie objektiv im Interesse des Kapitals. Bezogen auf die Staatssicherheit aber entspringen sie dem bewußten Willen und dem subjektiven Interesse der Mitglieder des Staatsapparates.

9. Rechtsstaat - Verfassung - Gesetz

9.1. Gesetz und Krise: Das Maßnahmegesetz

Die in der vorliegenden Arbeit untersuchten Gesetze zur "inneren Sicherheit" sind keine Gesetze im "klassischen" Sinne. Vielmehr sind sie begrifflich den "Maßnahmegesetzen" zuzuordnen.

Während das "klassische Gesetz" - auch "Rechtsgesetz" genannt - die ausschließliche Funktion hat, den rechtlichen Zustand des Gemeinwesens zu konstituieren, m.a.W., den Normalfall zu regeln, ist das Maßnahmegesetz "seinem Begriff nach unmittelbare, gesetzesförmige Intervention zur Behebung einer Störung im rechtlichen Zustand des Gemeinwesens." (507)

Regelte das "klassische Gesetz" idealtypisch die Rahmenbedingungen gesellschaftlicher Interaktion im staatsfreien Raum und ging dabei aus vom Bild einer harmonischen Selbstregulierung dieser Interaktionen im Rahmen der Gesetze, so reagiert das Maßnahmegesetz interventionär auf gesellschaftliche Disharmonien. Die Trennung des Staates von der Gesellschaft ist im Medium des Maßnahmegesetzes partiell aufgehoben.

Es ist situationsgebunden, staatsinterventionär und zweckbestimmt - Eigenschaften, die den klassischen Bestimmungen des allgemeinen Gesetzes direkt zuwiderlaufen.

Zwar ist die Erscheinung des Maßnahmegesetzes historisch keineswegs neu. Man findet es schon im 19. Jahrhundert. Huber nennt als Beispiele das Jesuiten- und das Sozialistengesetz im zweiten Kaiserreich. Auch aus der Zeit zuvor ließen sich bei Durchsicht alter Gesetzessammlungen einzelne Beispiele von Maßnahmen in Gesetzesform finden, die sich allerdings nur in Zeiten politischer Krisen, in Kriegs-, Revolutions- und Cholera-Jahren (1830-32) häuften. Im 19. Jahrhundert sei das Maßnahmegesetz Ausnahmegesetz geblieben, wohingegen es heute "zum gewöhnlichen Instrumentarium des staatlichen Eingriffs gehöre." (508)

Wenn heute in der Bundesrepublik Deutschland die legislatorischen Akte seit 1949 der Zahl nach fast zur Hälfte Maßnahmegesetze und kaum zu einem Drittel Rechtsgesetze im herkömmlichen Sinne der rechtsstaatlichen Doktrin sind (509), so zeigt das deutlich, welch ein Wandel im Verhältnis Staat/Gesellschaft in der Zwischenzeit eingetreten ist.

Leidler datiert den Aufschwung der Maßnahmegesetzgebung ins 19. Jahrhundert: "Seit dem Aufkommen der sogenannten so-

zialen Frage in der Mitte des vorigen Jahrhunderts, vor allem aber seit dem ersten Weltkrieg sieht sich der Staat stärker mit Problemen konfrontiert, die nicht mehr durch das freie Spiel der Kräfte gelöst werden können. Das Anschwellen der Aufgaben bedingt die staatliche, d. h. im Rechtsstaat die gesetzgeberische Aktivität. (...)" (510)

Zu den im inneren Bereich von Staat und Gesellschaft wirkenden Kräften treten - so Zeidler - andere "in den engen zwischenstaatlichen Beziehungen wurzelnden Faktoren, die eine Zunahme der vom Gesetzgeber zu bewältigenden Aufgaben bewirken. Je intensiver die zwischenstaatliche Abhängigkeit wird, desto neuralgischer wird der Einzelstaat gegenüber Veränderungen im Gefüge anderer Länder. Evident wurde die Krisenanfälligkeit unserer Ordnung bereits Ende der zwanziger Jahre zur Zeit der sogenannten Weltwirtschaftskrise. Die Auswirkungen des Korea-Krieges, des Suez-Konflikts oder der Krise im Irak auf die innerstaatlichen Verhältnisse charakterisieren die mit dem Schlagwort Interdependenz angedeutete Problematik." (511)

Huber nennt als Beispiele für Maßnahmegesetze nach dem 2. Weltkrieg in der Bundesrepublik das Lastenausgleichsgesetz, die Vertriebenengesetze und die Überleitungsgesetze (512). Wenn das Bundesverfassungsgericht das Maßnahmegesetz dahingehend definiert, daß es versuche, "eine augenblickliche Krisensituation zu bewältigen" (513), dann läßt sich angesichts der Vielzahl der Maßnahmegesetze (514) die staatlich-gesellschaftliche Existenz nur mehr als Krisenexistenz begreifen. Wenn das Maßnahmegesetz heute zum "gewöhnlichen Instrumentarium des staatlichen Eingriffs" (515) gehört und "von der Verfassungswirklichkeit her gesehen (...) ein Akt (ist), welcher der Bewältigung der Normallage und nicht einer Störungslage dient" (516), dann kann daraus pointiert geschlossen werden, daß sich die Ausnahme in die Regel, der Ausnahmezustand in den Regelzustand verwandelt hat, daß jedoch der Regelzustand als Ausnahmezustand nicht mehr wahrgenommen wird.

Das Maßnahmegesetz als Krisengesetz ist das adäquate Mittel des krisenregulierenden, gesellschaftlich intervenierenden "Sozialstaates". Während der "Sozialstaat" die Antwort ist auf die Krise des Kapitalismus und seines bürgerlichen Staates, ist das Maßnahmegesetz das Instrument dieses Sozialstaates, mit dem versucht werden soll, der seit dem ersten Weltkrieg sich ständig verschärfenden Krise des bürgerlichen Systems Herr zu werden. Die Maßnahmegesetze lassen sich in drei Kategorien unterteilen. Die erste wird am besten mit dem herkömmlichen Begriff der Sozialgesetzgebung bezeichnet. Die zweite Kategorie betrifft die Maßnahmegesetze zur Regulierung ökonomischer Krisen (Beispiel: "Stabilitätsgesetz"). Mit der dritten Kategorie schließlich befaßt sich die vorliegende Untersuchung: Maßnahmegesetze zur Regulierung politischer Krisen, worunter eben auch die Notstandsgesetze als "klassische Maßnahmegesetze" rubrizieren.

9.2. Rechtsstaatlichkeit, Legalität und Repressionsgesetze

Wer den Verfall des Rechtsstaates und seiner ihn konstituierenden Prinzipien der Allgemeinheit und Unverbrüchlichkeit des Rechts beklagt (517), übersieht nicht nur, daß die Dynamik der politisch-ökonomischen Widerspruchsentwicklung sich im Recht niederschlagen muß und mithin der Krisenhaftigkeit des Systems ohne rechtsstaatsfremde Prinzipien, wie sie das situationsgebundene Maßnahmerecht enthält, nicht zu begegnen ist; er übersieht auch, daß in der Bundesrepublik Deutschland das verfassungsrechtliche Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung besteht (Art. 20 III GG), welches zudem durch Art. 79 III jeglicher Änderung durch den Verfassungsgesetzgeber entzogen ist. Zu recht sagt daher Zeidler: "Nimmt man das verfassungsmäßig verankerte Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ernst, dann muß in Kauf genommen werden, daß das Gesetz als Mittel zur Bewältigung ordnungsgestaltender Aufgaben wesensmäßig keine auf Dauer angelegte Norm sein kann. Die Materie der Kriegsfolgen im weitesten Sinne (...) läßt sich nicht anders als durch ausschließlich auf konkrete,

einmalige Materie zugeschnittene Regelung ordnen. Nichts anderes gilt für Gesetze wirtschaftslenkender Natur. Verlangt eine Verfassung wie das Grundgesetz prinzipiell für alle Verwaltungsmaßnahmen eine gesetzliche Ermächtigung, dann ist die Forderung, das Gesetz solle sich auf das Grundsätzliche und Allgemeine beschränken, von vornherein nicht realisierbar." (518)

Da aber jeder hoheitliche Akt der vollziehenden Gewalt eine vom Gesetzgeber erlassenen Ermächtigung verlangt, muß der rechtsstaatliche Gesetzesbegriff in weiten Bereichen der Maßnahmegesetzgebung weichen, denn "auf unbestimmte Dauer angelegte, 'ewige' Gesetze entsprechen nicht dem Staat als Akteur." (519) Dem Staat als Akteur aber entspricht das Maßnahmegesetz.

Wenn bei der Begründung der hier untersuchten Verfassungsänderungen viel von Rechtsstaatlichkeit die Rede ist, so kann damit nicht gemeint sein, daß die Gesetze zur inneren Sicherheit den hergebrachten rechtsstaatlichen Prinzipien in jeder Falle und durchgehend entsprächen (520).

Vielmehr läßt sich - bezogen auf die Gesetze zur politischen Krisenregulierung - eine Schwerpunktverlagerung innerhalb des herkömmlichen Rechtsstaatlichkeitsbegriffs insofern feststellen als das Kriterium der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zuungunsten der übrigen Kriterien ein besonderes Gewicht bekommt und sich zugleich tendenziell verengt zum bloßen Legalismus.

Je allgemeiner und abstrakter die Tatbestandsseite einer Norm umschrieben ist, desto größer ist der eigenverantwortliche Spielraum der Exekutive. "Je konkreter die gesetzliche Regelung, desto mehr wird Verwaltungshandeln ersetzt durch reine Vollstreckung." (521)

Die Tendenz zum Gesetzesperfektionismus hat ihre materielle Ursache im Zwang zur Vereinheitlichung der Rahmenbedingungen gesellschaftlicher Interaktion, der Angleichung der gesamtgesellschaftlichen Lebensbedingungen und der Einheitlich-

keit und Gleichmäßigkeit staatlichen Handelns. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Tendenz in mehreren Entscheidungen bestätigt und gutgeheißen. Aus rechtsstaatlichen Gründen - so das BVerfG - sei es geboten, "daß der Gesetzgeber die staatlicher Eingriffsmöglichkeit offenliegende Rechtssphäre selbst abgrenzt und dies nicht dem Ermessen der Verwaltungsbehörden überläßt." (522)

In diesem Lichte sind auch die Gesetze zur inneren Sicherheit zu betrachten. Ihre "Rechtsstaatlichkeit" muß vor allem daran gemessen werden, inwieweit sie den Ermessensspielraum der staatlichen Exekutive durch den Wortlaut des Gesetzes begrenzen, d. h. die Tatbestandsvoraussetzungen für exekutive Eingriffe so exakt wie irgend möglich bezeichnen.

Da jedoch Gesetze zur Krisenregulierung auf Situationen zugeschnitten sein müssen, die per se Unwägbarkeiten enthalten, lassen sich Krisengesetze - wollen sie die Chance ihrer Wirksamkeit bewahren - der Natur der Sache nach nicht so exakt formulieren wie beispielsweise das Lastenausgleichsgesetz. Die Generalklausel ist deshalb ein nahezu unverzichtbares Element jeder gesetzlichen Krisenregelung. Die Geschichte der Gesetze zur inneren Sicherheit zeigt denn auch, daß das Argument der Rechtsstaatlichkeit weniger bezogen wird auf exakte Tatbestandsbezeichnungen als auf die Tatsache, daß der Einsatz des staatlichen Repressionsapparats überhaupt auf gesetzlicher Grundlage erfolgt und erfolgen soll. Der verfassungsgebotenen Selbstverständlichkeit wird mithin das Etikett besonderer Rechtsstaatlichkeit angeklebt. Nicht der Inhalt des Gesetzes und die genaue Bezeichnung dieses Inhalts, sondern die Tatsache der Gesetzesform, der Legalität, wird zum eigentlichen Kriterium der Rechtsstaatlichkeit erhoben. In altbekannter rechtspositivistischer Manier legitimiert die Form den Inhalt. Entscheidend ist danach nicht die Tatsache der Möglichkeit staatlicher Gewaltanwendung an sich gegen Mitglieder der Gesellschaft, sondern daß diese Gewaltanwendung auf rechtlicher Basis vorgenommen wird. Zwei - diese Beobachtung untermauernde - Zitate stehen für viele

gleichartige Äußerungen. So sagte der FDP-Abgeordnete Dorn zur Frage der geheimdienstlichen Telefonüberwachung: "Auch für uns gibt es hier keine Meinungsverschiedenheiten darüber, daß das soll erfolgen können; nur muß es rechtsstaatlich erfolgen." (523) - In gleichem Sinne Reischl, SPD-MdB, zum Katastrophenfall: "Es kommt doch in solchen Fällen nicht darauf an, ob es gelingt, etwas zu machen, sondern darauf, ob das rechtens möglich ist." (524)

Die Wörter "Rechtsstaat", "Verfassung" und "Gesetz" als Formbestimmungen werden so zu Fetischen staatlicher Legitimationsbemühungen, mit der objektiven Funktion, den inhaltlichen Ausbau staatlicher Herrschaftsgewalt gegenüber den Beherrschten abzuschirmen.

9.3. Parlamentarisch-demokratischer Rechtsstaat, staatlicher Gewaltapparat und die "Waffe des Rechts"

Bei aller staatlichen Aktivität auf dem Gebiet der inneren Sicherheit - betreffe es die Aufrüstung des Gewaltapparats oder die rechtlichen Vorkehrungen - darf keineswegs außer acht gelassen werden, daß die Hauptseite des bürgerlichen, "parlamentarisch-demokratischen Rechts- und Sozialstaates" nicht die nackte Gewalt ist, sondern das Recht. So sehr der Staat - und so auch der bürgerliche - als Gewaltapparat konstruiert ist, so sehr muß auch unterschieden werden, ob der Gewaltapparat eingebunden ist in rechtlich verbindliche Schranken oder ob er tendenziell unbeschränkt agieren kann. Wer die autoritäre Entwicklung in der Bundesrepublik als schleichenden Faschisierungsprozeß beschreibt, übersieht den entscheidenden Bruch, den der Übergang vom Normenstaat zum Maßnahmestaat bedeutet (525).

Der Faschismus, der auf der offenen gewalttätigen Unterdrückung eines großen Teils der Bevölkerung beruht, bedarf zur Aufrechterhaltung seiner Herrschaft willkürlicher, d. h. normenloser Gewaltanwendung, die sich ihrerseits nicht mit dem Mehrheitswillen zu legitimieren braucht, da sie allein auf den Willen des "Führers" rückführbar ist.

Der parlamentarisch-demokratische Rechtsstaat jedoch ist eine Herrschaftsform, die sich weit sublimerer Methoden der Herrschaftsausübung "leisten" kann, weil sie auf dem Willen - ob manipuliert oder nicht - der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung beruht. Das Herrschaftsmedium ist das Gesetz, welches legitimiert wird durch die den Volkssouverän und seinen Willen mediatisierende Legislative und seine letzte Gültigkeit und Werthaftigkeit empfängt durch die Übereinstimmung mit der Verfassung.

Mag das so zustande gekommene Recht auch inhaltlich schwerwiegende staatliche Interventionen legalisieren - wie in den Gesetzen zur inneren Sicherheit geschehen -, so kann es doch nicht - wie im faschistischen Maßnahmestaat - willkürlich angewendet werden. Zudem ist jeder staatliche Eingriff - mit Ausnahme des Tatbestandes in Art. 10 Abs. 2 GG (526) - aufgrund des Art. 19 IV GG auf dem ordentlichen Rechtsweg überprüfbar (527).

Das Recht in seiner Doppelfunktion als Mittel des Zwanges und des Schutzes ist im Rahmen der parlamentarischen Demokratie nicht aufhebbar. Dem eigentlichen staatlichen Gewaltapparat kommt in bezug auf die innere Sicherheit denn auch weitgehend eine psychologische Bedeutung zu. Die Möglichkeit - auch die rechtliche Möglichkeit - staatlicher Anwendung unmittelbarer Gewalt genügt in der Regel, um den Zweck der Sicherung von Ruhe und Ordnung im Innern zu erreichen.

"Die Macht kann völlig im Hintergrunde bleiben, wenn nur das Bewußtsein entsteht, daß sie vorhanden ist", schreibt van den Bergh in seinem Geleitwort zum "Grundriß der Polizeiverwendung" (528).

Die unmittelbare Gewalt im Rechtsstaat braucht nur selten aktualisiert zu werden. Sie wirkt in der Regel bereits durch ihre Latenz.

Anders das Recht: "Die Waffe des Rechtsstaates ist das Recht und nur das Recht. Dies aber muß angewandt werden.", so der damalige Bundesinnenminister Genscher (529).

Die "Waffe des Rechts" wirkt auf dem Gebiet der "inneren Sicherheit" in doppelter Weise: einmal ist das Recht Legitimationsinstanz für die Möglichkeit unmittelbarer staatlicher Repression. Insofern signalisiert es lediglich die Bedrohung, bleibt jedoch, wie die unmittelbare staatliche Repression, selbst latent; unter diese Kategorie fallen die Notstandsgesetze und der Art. 35 Abs. 2 GG, soweit seine Ausschöpfung neue BGS-Einsatzmöglichkeiten legitimiert. Zudem wirkt die Waffe des Rechts hier und heute: Verfassungsschutzänderungsgesetz und "G 10" sind die in dieser Arbeit untersuchten Beispiele.

Darüber hinaus eröffnet sich jedoch noch ein weites Feld von Repressionsgesetzen, die entweder neu geschaffen oder aber neu interpretiert bzw. schlicht "ausgeschöpft" werden (530).

Sofern man unter "Gewalt" lediglich den Einsatz von Waffen und Munition versteht, kann man den Rechtsstaat vom Staat faschistischen Typus' abgrenzen mit dem Satz: Die Hauptseife des Rechtsstaats ist nicht die rechtlose Gewalt, sondern das gewaltlose Recht.

Gewaltlos aber ist das Recht als Instrument zur politischen Krisenregulierung oder -verhinderung nur in diesem eng begrenzten Sinne. Es kommt nicht mit Panzern und Kanonen daher. Das in diesem Sinne "gewaltlose" Recht aber ist Medium der gewalttätigen Struktur des sozio-ökonomischen Gesamtzusammenhangs.

9.4. Zur Frage des Klassencharakters der Repressionsgesetze - die Dialektik von Form und Inhalt des bürgerlichen Staates

Das oben (531) konstatierte Eigeninteresse des Staatsapparates an den Gesetzen zur inneren Sicherheit, welches sich für Mitglieder des Staatsapparates zuvörderst darstellt als Interesse an dessen Erhaltung, basiert materiell vor allem auf dem Fluß der Steuern, welcher seinerseits wiederum ein

möglichst reibungsloses Funktionieren des kapitalistischen Reproduktionsprozesses zur Voraussetzung hat.

In diesem Punkt also trifft sich das Eigeninteresse des Staatsapparates mit dem des Kapitals.

Die Erhaltung des kapitalistischen Systems ist deshalb Voraussetzung für die Existenz des bürgerlichen Staates und der Mitglieder des Staatsapparates (532).

Insofern ist der bürgerliche Staat Klassenstaat, der auf der Produktion von Mehrwert, auf Ausbeutung der Arbeiterklasse durch die Bourgeoisie beruht.

Es ist jedoch müßig, nach empirischen Belegen für diese Aussage in der parlamentarischen Diskussion zum Gesetzgebungsbereich "innere Sicherheit" zu forschen, weil die spezifische Regierungsform der parlamentarisch-demokratischen Republik aus ihrem Selbstverständnis - als Neutrum über Kapital und Arbeit schwebend - Klassengesetze als g e z i e l t e und gar als solche deklarierte Unterdrückungsnormen einer Klasse gegen die andere gar nicht zuläßt.

Die Unterdrückungsnormen erscheinen denn auch nicht im Gewande des Klasseninteresses, sondern sie werden deklariert als Gesetze zum Schutz des parlamentarischen Rechts- und Sozialstaates und seiner freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Daß einer derartigen Deklaration keine subjektive Betrugsabsicht seitens der Mitglieder des Staatsapparates zugrunde liegt, darf schon deshalb unterstellt werden, weil die Mitglieder des Staatsapparates subjektiv an der Erhaltung der von ihnen getragenen und repräsentierten Regierungsform interessiert sein müssen.

Indem sich die parlamentarische Demokratie (und allein über diese Regierungsform sind an dieser Stelle bei der Behandlung der Bundesrepublik Deutschland Aussagen zu machen) gegen ihre Feinde gesetzlich abschottet, erzielt sie objektiv mehrere Effekte: sie setzt sich selbst als Regierungsform absolut und negiert damit gleichzeitig ihre Abkunft als Variante des bürgerlichen Staates, dessen Grundlage der kapitalistische Produktionsprozeß ist. Mit dieser Scheineman-

zipation von der eigenen Existenzbasis erzeugt sie die Illusion erstens des "Offenseins" auch für andere als kapitalistische Produktionsweisen - solange die Spielregeln der parlamentarischen Demokratie eingehalten werden - und zweitens - s. o. - der Neutralität gegenüber Kapital und Arbeit. Beide Illusionen wirken gesellschaftlich ebenso integrativ wie die Konsequenz dieser Illusionen: die formelle Gleichbehandlung von "links" und "rechts". Denn ob der "Verfassungsfeind" lediglich antiparlamentarisch ist - z. B. als Faschist -, oder ob er - als Verfechter z. B. des Rätemodells - zugleich antikapitalistisch ist - z. B. als Kommunist -, spielt eine nur untergeordnete Rolle, wenn vorausgesetzt wird, daß Vertreter der parlamentarischen Regierungsform ein unmittelbares Interesse nur haben an der Erhaltung dieser Regierungsform. Ob der Existenz dieser Regierungsform das Interesse der Faschisten oder das der Kommunisten entgegensteht, ist deshalb im Prinzip gleich (533):

Um den tatsächlichen Klassencharakter der Gesetze zur inneren Sicherheit zu erkennen, muß das Wesen der Beziehung von Form und Inhalt des bürgerlichen Staates begriffen sein: 1. Form des bürgerlichen Staates - und in der gegenwärtigen historischen Konstellation der BRD: das parlamentarisch-demokratische Regierungssystem - bürgt für seinen Inhalt und verbirgt diesen Inhalt zugleich: die kapitalistische Produktionsweise. Wer deshalb die Form angreift - gleich, ob Faschist oder Kommunist -, muß mit Sanktionen rechnen (534).

Das Interesse der "Parlamentarier" ist deshalb in erster Linie die Erhaltung der Form - weniger die Erhaltung des Inhalts. Denn die Form ist Voraussetzung ihrer konkreten Existenz, und das Verhältnis der Form zu ihrem Inhalt ist ihnen nicht notwendigerweise bewußt. - Das Privateigentum an Produktionsmitteln z. B. ist verfassungsrechtlich folglich auch längst nicht so stark abgesichert wie die Formalstruktur des bürgerlich-parlamentarischen Staates und seiner Willensbildung, die in ihren wesentlichsten Bestimmungen (Art. 20 GG) jeglicher Änderung entzogen ist (Art. 79 III GG). Bezeich-

nend für diesen Sachverhalt ist auch die Definition der "fdGO" durch das Bundesverfassungsgericht. Sie enthält eine Aufzählung rein formaler staatsorganisatorischer Regeln und Willensbildungsprinzipien (535).

Verfassungswidrig ist konsequenterweise nicht etwa z. B. die Forderung nach Vergesellschaftung der Produktionsmittel, sondern die nach der Diktatur des Proletariats.

Gerade der Schutz der Formalstruktur aber ist geeignet, das Privateigentum an Produktionsmitteln am sichersten zu schützen und zugleich - als Integrationsleistung ersten Ranges - zu verbergen (536), daß dieser Schutz den Schutz des Klassenverhältnisses impliziert.

9.5. "Geist und Sinn" des Grundgesetzes und Verfassungsentwicklung in der BRD - die Notwendigkeit der Ambivalenz

Bei den Abschlußberatungen der Notstandsgesetze im Bundestag hielt der damalige Bundeskanzler Kiesinger in seinem Schlußwort außerparlamentarischen Kritikern entgegen: "Es ist nicht wahr, daß diese Entwürfe dem Geist und Sinn des Grundgesetzes widersprüchen. Wahr ist vielmehr, daß sie eine notwendige Ergänzung des Grundgesetzes aus seinem Geist und Sinn darstellen." (537)

Geist und Sinn des Grundgesetzes sahen jedoch Kritiker wie Abendroth und Seifert (die hier für viele stehen) durch die Notstandsgesetze und auch die folgenden Verfassungsänderungen zur inneren Sicherheit entschieden gefährdet.

Beide Kritiker stützen sich bei der Ermittlung von Geist und Sinn des Grundgesetzes auf die ökonomisch-politische Ausgangslage im Bereich der heutigen Bundesrepublik Deutschland während der Beratungen des Parlamentarischen Rates und auf die Protokolle dieser Beratungen.

"Entgegen dem normativen Sinn des Grundgesetzes hat sich (...) die reale Verfassungslage weitgehend in anderer Richtung entwickelt, als es vom Parlamentarischen Rat gewünscht wurde", schreibt Abendroth (538) noch vor Verabschiedung der Not-

standsverfassung und warnt eindringlich davor, "dies Normengefüge in der gegenwärtigen Lage zu ändern oder zu 'ergänzen'. Denn Änderungen des Grundgesetzes dienen in dieser Situation notwendig den Zwecken der z. Z. stärksten sozialökonomischen und politisch-sozialen Gruppen, die in ihrem Interesse Gesellschaft und Staat 'formieren' und die demokratischen Kräfte fesseln wollen." (539)

Ähnlich Jürgen Seifert, wenn er nach Verabschiedung der Notstandsverfassung und der Verfassungsänderungen zur inneren Sicherheit feststellt: "Das Grundgesetz wurde geschaffen als ein Bollwerk, das eine Wiederholung dessen unmöglich machen sollte, was in Deutschland in den Jahren von 1933 bis 1945 geschehen war" (540) und - mit Blick auf die Verfassungsänderungen - bedauert, das "Bollwerk gegen Unterdrückung" sei "allerdings an manchen Stellen schon geschleift worden." (541)

Die Verfassungsentwicklung in der Bundesrepublik wird von Seifert folgerichtig "als Ausdruck der gesellschaftlichen Restauration" beschrieben (542).

Die hier wiedergegebene Interpretation von "Geist und Sinn" des Grundgesetzes durch Abendroth und Seifert verdrängt jedoch Funktionsbestimmungen und politische Determinanten des Grundgesetzes, die den beiden Autoren an anderer Stelle durchaus bewußt waren (543).

Gerade die notwendige Ambivalenz jeder bürgerlichen Verfassung, die Seifert anschaulich beschreibt und die er auch dem Grundgesetz attestiert sowie die spezifischen politischen Determinanten, die Form und Inhalt des Grundgesetzes geprägt haben (544), indem das als Reaktion auf "Weimar" und die faschistische Diktatur konzipierte und deklarierte Gesetzeswerk in seinem Anspruch des Anti-Totalitarismus sich von Anfang an als Waffe im kalten Krieg gegen antikapitalistische Strömungen und Kräfte funktionalisieren ließ, fallen aus einer Betrachtungsweise heraus, die das Grundgesetz einseitig als - ursprünglich so intendiertes - "Bollwerk gegen Unterdrückung" beschwört.

Das, was Seifert "ein Bollwerk gegen Unterdrückung" nennt, wird von anderen Autoren empfunden als eine Verfassung, die - um es vorsichtig auszudrücken - zumindest nicht als in besonderem Maße emanzipationsorientiert erscheint.

Mißtrauen gegen das Volk, Mißtrauen gegen die Volksvertretung, Überbetonung der Macht der Exekutive und Militanz gegen die Fundamentalopposition durch den "Verfassungsschutz in der Verfassung", werden wie folgt kommentiert: Das Grundgesetz verankere einen Parlamentarismus in "gedrosselter" Form (545), es bringe "die Demokratie mit bestimmten Einschränkungen" (546). Das Grundgesetz erscheine "als eine demokratische Verfassung mit einem bemerkenswerten Mangel an Selbstbewußtsein" (547). Volker Otto (548) spricht von einer exekutivorientierten Haltung des Parlamentarischen Rates und urteilt, "daß während der Beratungen des Grundgesetzes weniger von Demokratie als Staat und Gesellschaft durchdringenden Prozeß die Rede war, sondern Demokratie stärker als formaler Ordnungsfaktor eines Staates begriffen wurde." (549)

Otto schreibt: Die Bundesregierung gelange zwar demokratisch ins Amt, werde jedoch durch das Parlament oder die Wählerschaft nur gering - nach Meinung Loewensteins überhaupt nicht - kontrolliert (550). Loewensteins Haltung zum Grundgesetz mit seinen vielen Stabilitätsvorkehrungen wird deutlich in seiner Kennzeichnung des Regierungssystems als "demoautoritär" (551).

Im Anschluß an Wolf-Dieter Narr (552) stellt Otto schließlich fest, daß im Parlamentarischen Rat "ein Konsensus nicht über die Art und Weise, wie man die Demokratie weiterentwickeln will, sondern in dem normenlosen Begriff der Stabilität, im Streben nach Integration statt in der Anerkennung von Konflikten hergestellt worden ist." (553)

Seifert und Abendroth ist entgegenzuhalten, daß die hier aufgeführten Momente in ihrer Summe Ausfluß dessen sind, was an anderer Stelle dieser Arbeit (554) bereits als "Krisenverfassung in dreifachem Sinne" bezeichnet worden ist. Als Reaktion auf die Krise der bürgerlich-demokratischen Republik

von Weimar und der faschistischen Diktatur entstand das Grundgesetz in der Zeit des "Kalten Krieges" und wurde konzipiert als verfassungsrechtliches Mittel zur Vermeidung künftiger möglicher Krisen.

Im Sinne dieser Auffassung des Grundgesetzes als Krisenverfassung wäre dem anfangs zitierten Ausspruch Kiesingers über die Übereinstimmung der Notstandsverfassung mit dem "Geist und Sinn" des Grundgesetzes zuzustimmen.

Wenn man jedoch vom Streit über juristische Interpretationsregeln absieht, also nicht danach fragt, ob Sinn und Geist des Grundgesetzes ein von den "Verfassungsvätern" ein für alle Mal festgeschriebenes Datum ist oder ob dieser Sinn und Geist ohne Ansehen der Vergangenheit allein aus dem Wortlaut des Verfassungstextes ermittelt werden muß -, womit nicht gesagt werden soll, daß sich die beiden oben dargestellten Positionen diesen zwei Methoden umstandslos subsumieren ließen - und das Problem aus der juristischen Begrenztheit auf die politische Ebene hebt, dann werden "Sinn und Geist" des Grundgesetzes sofort wieder fraglich.

Denn der vordergründige Streit um juristische Auslegungssachen ist in seinem Kern ein politischer Kampf um Verfassungspositionen. Und dieser wiederum "ist ein Kampf um die eigenen Interessen" (555).

Der "Geist und Sinn" des Grundgesetzes läßt sich aus diesem Grunde nicht ein für alle Mal und schon gar nicht einheitlich bestimmen. Er ist - wie die Artikel des Grundgesetzes, die nicht jeglicher Änderung entzogen sind (556) - Gegenstand politischer Interessenkämpfe, so wie die Verfassung selbst und das ganze Rechtssystem momentane Fixierungen von Regeln sind, die auf historisch bestimmten politisch-ökonomischen Voraussetzungen basieren und von widerstreitenden sozialen Kräften konzipiert werden.

Diese Regeln haben jedoch nur dann Bestand, "wenn die durch sie für den politischen Machtkampf gesetzten Grenzlinien den widerstreitenden politischen und sozialen Kräften die Hoffnung lassen, daß sie ihre Zwecke unter Einhaltung der

von allen anerkannten Regeln am besten werden verwirklichen können." (557)

Entsprechend haben die Regeln Kompromißcharakter und sind als solche verschiedener Interpretation - je nach Lage der Interessen - zugänglich.

Die Ambivalenz der bürgerlichen Verfassung und ihrer Grundsätze beschreibt Marx am Beispiel der französischen Verfassung von 1848: "Jeder Paragraph der Konstitution enthält (...) seine eigene Antithese, sein eignes Ober- und Unterhaus in sich, nämlich in der allgemeinen Phrase die Freiheit, in der Randglosse die Aufhebung der Freiheit" (558).

Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland drückt sich diese von Marx beschriebene Erscheinung in der Form des Gesetzesvorbehaltes aus, der den meisten der Grundrechtssätze angefügt ist. Ob die Grundrechte durch solche einfachgesetzlichen Konkretisierungen und Abgrenzungen allerdings eher extensive oder eher restriktive Behandlung erfahren, hängt ab vom Kräfteverhältnis der politisch-sozialen Gruppen.

Die Ambivalenz betrifft jedoch nicht die Grundrechte allein, sondern die Verfassung als ganze. Ein einzelner Verfassungssatz braucht deshalb als solcher nicht notwendigerweise Kompromißcharakter zu haben. Er muß jedoch innerhalb des Gesamtsystems der Kodifikation Gegenpole haben, die ihn gegebenenfalls zu neutralisieren vermögen.

Die potentielle Einschränkung von Grund- und politischen Freiheitsrechten durch Bestimmungen der Notstandsverfassung und die übrigen Verfassungsänderungen zur inneren Sicherheit findet ihren Gegenpol nicht allein in der Wesensgehaltsgarantie des Artikel 19 II GG und in der Rechtsweggarantie (Art. 19 IV GG) (559), sondern auch in den jeweils tangierten Grund- und politischen Freiheitsrechten selbst.

Die o.a. Neutralisierung eines Satzes kann aber nur vordergründig ein verfassungsrechtlicher Streit um die "richtige" Interpretation sein. Sie muß getragen werden von po-

litischen und gesellschaftlichen Kräften, deren Interessen in der jeweiligen Auslegung auf verfassungs p o l i t i - s c h e r Ebene miteinander im Kampf stehen. M.a.W. die Tätigkeits m ö g l i c h k e i t e n des Staates im Bereich des politischen Selbstschutzes - um auf den Untersuchungsstand zurückzukommen - werden durch den reinen Wortlaut der Verfassung zwar formaljuristisch bestimmt, die Tätigkeits g r e n z e n jedoch sind Gegenstand des politischen Kampfes (560).

Der Streit um "Geist und Sinn" des Grundgesetzes beruht auf der für die bürgerliche Klassengesellschaft notwendigen Ambivalenz ihrer geschriebenen Verfassung. Dieser Streit ist ein Streit um rechtliche Ausgangspositionen für die Verwirklichung der eigenen Interessen im politischen Kampf. Der "Geist und Sinn" des Grundgesetzes läßt sich daher nicht wertneutral und ahistorisch abstrakt ermitteln, sondern er ist historisch konkret, parteilich gebunden und interessenbestimmt, somit also ein politischer Kampfbegriff.

Insofern das Grundgesetz die Verfassung eines bürgerlichen Staates ist, entsprechen Rechtsvorkehrungen zur Niederhaltung der Feinde des bürgerlichen Staates dem Geist des Grundgesetzes.

Insofern das Grundgesetz die Verfassung eines souveränen Staates ist, entsprechen Notstandsverfassung und Verfassungsänderungen zur inneren Sicherheit (Souveränität gegenüber dem inneren Feind) als Ergänzung der Wehrverfassung (Souveränität gegenüber dem äußeren Feind) dem Geist des Grundgesetzes.

Insofern das Grundgesetz bestimmt war als Verfassung einer "streitbaren", "militanten", "abwehrbereiten" Demokratie, entspricht die Verstärkung der Abwehrbereitschaft in krisen-trächtigeren Zeiten dem Geist des Grundgesetzes.

Wird demgegenüber jedoch legitimerweise darauf bestanden, daß "das Grundgesetz in seiner Entstehungsphase eine sozialistisch wie kapitalistisch offene Verfassung gewesen (ist), deren Schutzbestimmungen deshalb nur auf bestimmte politi-

sche Formen des Totalitarismus zentriert waren" (561) und festgestellt, daß "der im Grundgesetz kodifizierte demokratische Verfassungsstaat (...) sich (...) in einem Prozeß der 'Involution', der Rückbildung der Demokratie, zum autoritären und bürokratisierten Verfassungsschutzstaat" hin entwickle (562) - und diese Feststellung läßt sich nicht nur von sozialistischer, sondern auch bürgerlich-liberal-demokratischer Warte aus treffen -, dann wird deutlich, daß Notstandsverfassung und Verfassungsänderungen zur inneren Sicherheit einem so verstandenen Geist des Grundgesetzes fundamental zuwiderlaufen.

9.6. Verrechtlichung - Entrechtlichung. Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft in der Bundesrepublik und die Verfassungsänderungen zur inneren Sicherheit

Die durch die Tendenz zunehmender Verrechtlichung gekennzeichneten sozialen Beziehungen in der Bundesrepublik (563), d. h. die rechtsförmliche Regulierung des sozialen Konflikts zwischen Kapital und Lohnarbeit, bedeuten nichts anderes als ihre systemkonforme Kanalisierung. Konflikte um Tarife und Arbeitsbedingungen werden in Formen ausgetragen, die ihrem ihnen an sich innewohnenden Antagonismus die Spitze abbrechen. Die grundsätzliche Anerkennung der Rechte des Lohnarbeiters auf angemessene Reproduktion seiner Arbeitskraft unter angemessenen Produktions- und Reproduktionsbedingungen seitens des Kapitals entspricht der Anerkennung des Kapitals als Herrscher über die Produktionsfaktoren einschließlich des Faktors "Arbeitskraft" seitens der Lohnarbeit. Über die Einhaltung des rechtlich geregelten sozialen Verhältnisses wacht der bürgerliche Staat als scheinbar neutraler Dritter.

Daß der Prozeß der Verrechtlichung ein politisch-ökonomisch notwendiger und zugleich zweischneidiger Prozeß ist (für Kapital, Lohnarbeit u n d Staat), ist an anderer Stelle bereits beschrieben worden (564).

Es ist jedoch für die vorliegende Untersuchung von Interesse, diesen Verrechtlichungsprozeß, der ja zugleich eine Ver-

änderung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft indiziert, im Hinblick auf die verfassungsändernden Gesetze zur inneren Sicherheit zu betrachten.

Der Begriff "verrechtlichte Politik" bezeichnet "die Auflösung ökonomischer und politischer Beziehungen in Rechtsbeziehungen" (565).

Dieser Prozeß bewirkt zweierlei: zum einen werden dadurch breite Massen aus der Politik ausgeschaltet. Das, was ursprünglich autonome Interessenwahrnehmung gewesen ist, verselbständigt sich den Massen gegenüber in den Personen ihrer Funktionäre, die als quasi-verstaatlichte Verhandlungsführer in ritualisierten, d. h. verfahrensrechtlich festgelegten "Kämpfen" nicht nur das Interesse der von ihnen Vertretenen berücksichtigen, sondern zugleich auch immer das "Wohl des Ganzen" im Blick haben müssen. Die Auswirkungen sind Entpolitisierung der Massen und Minimierung ihrer Forderungen.

Zum zweiten - und das ist die Kehrseite der Verrechtlichung schützt sie die Arbeiter vor maßloser Ausbeutung und "macht vor allem das b e l i e b i g e Rückgängigmachen von erstrittenen Rechten unmöglich." (566) Ein Rechtsbewußtsein entsteht und dieses wiederum stärkt den möglichen Widerstand gegen einen Abbau einmal erkämpften Rechts (567).

Der Staat wird in diesem Prozeß zunehmend zu einem Adressaten auch sozialer Konflikte. Garantierte er in seiner idealtypischen Form als Rechtsstaat ursprünglich - "außerhalb" der gesellschaftlichen Konflikte stehend - lediglich die rechtlichen Rahmenbedingungen des "Handels und Wandels" der Gesellschaft, so ist er heute gezwungen, den gesellschaftlichen Konflikt durch Verrechtlichung dieses Konflikts selber zu regulieren. Damit wird er sowohl in die sozialen Beziehungen involviert als auch zum Adressaten gesellschaftlicher Forderungen, kurz: er wird gleichsam "hineingezogen" in den Strudel des sozialen Konflikts.

Fortschreitende Verrechtlichung bedeutet ein immer engmaschiger werdendes Netz von sozialen Interaktionsregeln, in dem

auch der Staat als Klassenstaat immer mehr an Aktionsspielraum verliert.

Die zunehmende ökonomische und politische Krisenhaftigkeit verlangen andererseits jedoch nach einem Staat, dessen Handlungsspielraum soweit gesteckt ist, daß er von Fall zu Fall in der Lage ist, die sich häufenden Ausnahmesituationen zu meistern.

Die "Lösung" des Problems besteht in einem "immer stärker werdenden Rückgriff auf Generalklauseln" (568), in der Schaffung von "entrechtlichten" Bereichen (569) in Form von Sonderbefugnissen für die Exekutive sowohl zur Bewältigung ökonomischer Krisen - das "Stabilitätsgesetz" mit seinen weitgefaßten Bestimmungen sei als wichtigstes Beispiel genannt - als auch zur Bewältigung politischer Krisen. Hierunter fallen die in der vorliegenden Arbeit untersuchten Verfassungsänderungen, die ebenfalls durchsetzt sind von Generalklauseln (570). Das Eigentümliche an diesem Phänomen liegt darin, daß sich der Staat im Prozeß der partiellen Entrechtlichung selbst noch der Rechtsform bedient und bedienen muß.

Selbst die unmittelbare Repression durch den staatlichen Gewaltapparat in Zeiten politischer Krisen bedarf z. T. noch der rechtlichen und - im vorliegenden Falle - verfassungsrechtlichen Legitimation.

Zwar "(schafft) die Repression (...) zu einem guten Teil ihre eigene Legitimation. Auf der anderen Seite aber ist die Tatsache, daß die Herrschaft des Kapitals nicht direkt und unverhüllt institutionalisiert ist, nicht nur ein Rumpelstilzchen-Strick. Die rechtsstaatlich-allgemeine Vermittlung geschieht nicht nur um willen der Arbeiter und ihrer Organisationen, sondern auch um willen einzelner Fraktionen der bürgerlichen Gesellschaft selber." (571)

Der Staat ist als "gesellschaftliche Macht" den gesellschaftlichen Widersprüchen so sehr ausgesetzt, daß er den Versuch, seine Funktion als Klassenstaat zu erfüllen, nur noch in vielfältig gebrochener Form zu unternehmen vermag.

Insofern dokumentieren die Verfassungsänderungen und Gesetze zur inneren Sicherheit mehrere Tendenzen: zum einen sind sie ein weiterer Schritt auf dem Wege zum autoritären Staat. Die **M ö g l i c h k e i t** dieses Schrittes zeigt die Stärke dieses Staates. Zum anderen aber kündigt die **N o t - w e n d i g k e i t** dieses Schrittes gleichzeitig von seiner Schwäche.

Die **I n h a l t e** der Sicherheitsetze sind gewalttätig, doch sie wurden verabschiedet, werden angewandt (und sollen angewandt werden) in der **F o r m** des Rechts.

Der Inhalt der Gesetze weist diesen Staat als Klassenstaat aus. Die Rechtsförmlichkeit mit allen ihren Implikationen aber kennzeichnet diesen Staat ebenso als Rechtsstaat, in dem nicht Regellosigkeit und Willkür herrscht, wie im "Maßnahmestaat", sondern Rechtssicherheit - wenn auch mit allen in dieser Arbeit angesprochenen gegenläufigen Tendenzen, die nicht allein die Form, sondern auch und vor allem Inhalte betreffen.

Gerade aber, weil die Rechtsform offen ist für verschiedene Inhalte und weil die Anwendung von Gesetzen gesellschaftlichen Konstellationen und politischen Kräfteverhältnisse unterworfen ist, besteht in diesem Staat noch immer die Chance, aber auch die Notwendigkeit, das gesellschaftliche Kräfteverhältnis durch eine breite demokratische Bewegung dahingehend zu verändern, daß der in diesen Gesetzen konzipierte Großeinsatz unmittelbarer staatlicher Repressionsgewalt nicht erfolgt.

ANMERKUNGEN

- 1) Als Sprecher dieser Kräfte trat CDU-MdB Dichgans hervor; vgl. H. Dichgans, Eine verfassungsgebende Nationalversammlung?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Jg. 1, H. 3 (Dez. 1968), S. 62; ders., Ist unsere Verfassung tabu? Die Kritik an dem Bonner Grundgesetz wächst, in: Die Zeit Nr. 9 v. 27.2.1970, S. 50; ders., Vom Grundgesetz zur Verfassung. Überlegungen zu einer Gesamtrevision, Düsseldorf, Wien 1970. - Zustimmend: Theodor Eschenburg, Revision des Grundgesetzes? Anmerkungen zu einem bemerkenswerten Vorschlag, in: Die Zeit Nr. 26 vom 28.6.1968. - Gegen eine Totalrevision wandte sich vor allem Seifert; vgl. J. Seifert, Totalrevision: Drohung mit dem Verfassungsbruch, in: Kritische Justiz, H. 2/1969, S. 169 ff. - Die Diskussion um dieses Thema endete vorerst mit dem Einsatz der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages für Fragen der Verfassungsreform, die im September 1972 einen Zwischenbericht vorlegte und bis dato nichts mehr von sich hören ließ; vgl. Zwischenbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages, BT-Drucksache VI/3829; vgl. dazu die kritische Analyse von Weiß/Werner, "Verfassungsreform"-Pläne in der BRD. Zum Zwischenbericht der Enquete-Kommission, in: IPW-Berichte Nr. 7/1973, S. 51 ff.
- 2) BGBI. I 207 v. 18.3.71 und BGBI. I 593 v. 12.4.1972.
- 3) BGBI. I 581 v. 8.6.1967; BGBI. I 357 v. 12.5.1969 und BGBI. I 359 v. 12.5.1969.
- 4) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, BGBI. I 582 v. 8.6.1967.
- 5) Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder, BGBI. I 1273 v. 19.8.1969.
- 6) Finanzreformgesetz, BGBI. I 359 v. 12.5.1969.
- 7) Vgl. J. Huffschild, Die Politik des Kapitals, 4. Aufl., Frankfurt/M. 1970, S. 153 ff. - Zur wirtschaftspolitischen Konzeption der sog. "Globalsteuerung" und der Anbindung von Haushalt und Finanzen an konjunkturpolitische Erfordernisse vgl. K. Schiller, Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society, Kiel 1968; F. J. Strauß, Die Finanzverfassung, München/Wien 1969; K.-H. Stanzick, Zur politischen Arithmetik der mittelfristigen Finanzplanung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1967 (Jg. 12), S. 1008 ff.
- 8) Art. 109 GG.
- 9) §§ 8 und 10 StabG.
- 10) § 9 Abs. 2 StabG.

- 11) Vgl. S. Leibfried mit seinem Hinweis auf diese Bemerkung Staatssekretär Hettlages, in: S. Leibfried, Grundstrukturen und Grundprobleme des Staatshaushaltssystems am Beispiel zweier fortgeschrittener Industriestaaten (BRD, USA). - Beschreibung eines verwaltungswissenschaftlichen Projekts, Manuskript, Berlin Oktober 1971, S. 45.
- 12) Vgl. die Ausführungen des SPD-MdB Reischl, der Notstandsgesetze und Stabilitätsgesetz strukturell gleichsetzt; 5. Deutscher Bundestag, 175. Sitzung, Sten.Ber. S. 9417 B.
- 13) BGBI. I 709 v. 24.6.1968.
- 14) BGBI. I 1305 v. 28.7.1972.
- 15) Zu diesem Begriff vgl. F. Jánossy, Das Ende der Wirtschaftswunder, Frankfurt/M. 1966.
- 16) Ludwig Erhard, Wohlstand für alle, 1. Aufl. Düsseldorf 1957.
- 17) J. Agnoli, Überlegungen zum bürgerlichen Staat, Berlin 1975.
- 18) Vgl. den zusammenfassenden Überblick von W. Wiegreffe, Rechts- und Verfassungsentwicklung in der BRD seit 1968 auf dem Gebiet der inneren Sicherheit, in: links Nr. 73, Jan. 1976, S. 31 f.
- 19) Ein Beispiel aus dieser Praxis ist das vertrauliche Schreiben des Bezirksbürgermeisters von Berlin-Schöneberg an alle mit Einstellungen befaßten Dienststellen seines Bezirks, in dem er dazu auffordert, politisch mißliebigen Bewerbern andere als politische Ablehnungsgründe zu nennen; vgl. den Bericht von Uwe Schlicht in: Der Tagespiegel (Berlin) Nr. 9040 v. 13.6.1975.
- 20) Vgl. A. Funk u. F. Werkentin, Materialien zur Entwicklung des innerstaatlichen Gewaltapparates, in: links, a.a.O., S. 45 ff.; eine ausführliche Gesamtdarstellung des Komplexes "innere Sicherheit" aus der Sicht von Regierung, Opposition und Verwaltung findet sich in: Das Parlament, 22. Jg. Nr. 42-43 v. 14.10.1972; regierungsamtliche Überichten über den Gesamtkomplex bietet die schriftl. Erklärung der Bundesregierung zur Inneren Sicherheit, hrsg. vom Bundesminister des Innern, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Bonn 1972 und die "Zwischenbilanz der Regierungsarbeit der sozialliberalen Koalition in der 7. Legislaturperiode", in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 10 v. 27.1.1975, Sonderausgabe, S. 102 ff.
- 21) In der bürgerlichen Staatsverfassung kann sich eine gesellschaftliche Kräfteverschiebung zu gunsten der Arbeiterklasse gegenteilig ausdrücken: in Artikeln,

die die rechtliche Handhabe dafür bieten, diese Kräfteverschiebung u. U. rückgängig zu machen. Denn die Verfassung ist ja kein K l a s s e n kompromiß, sondern ein Kompromiß in erster Linie der herrschenden Klasse "mit sich selbst", d. h. Ausdruck des Konsensus der verschiedenen Lager der Bourgeoisie. - Es kann daher notwendig sein, eine Verfassung sozusagen "gegen den Strich" zu lesen, um das g e s a m t gesellschaftliche Kräfteverhältnis erkennen zu können. Zur Frage des Verfassungskompromisses vgl. Th. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, 4. Aufl., Stuttgart 1960, S. 276 f.; J. Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied 1962, S. 158 ff.; W. Hofmann, Die Krise des Staates und des Rechts, in: Kritische Justiz (KJ) 1/1968, S. 1 ff.; H. Heller, Staatslehre, Leiden 1963, S. 125 ff.

- 22) so in der Phase der Diskussion um die Notstandsgesetzgebung.
- 23) E. Fraenkel, Der Doppelstaat, Frankfurt/M. - Köln 1974, S. 26.
- 24) Hier beschränke ich mich auf diejenigen Notstandsartikel, die sich n i c h t auf den "Spannungsfall" und den "Verteidigungsfall" - beide müssen vorher formell festgestellt werden - beziehen, die also a l l e i n den innenpolitisch entstandenen "inneren Notstand" betreffen; ein Zustand, der einer förmlichen Feststellung nicht bedarf und doch - verfassungsrechtlich legitimiert - die Exekutive ermächtigt, schwerwiegende Repressionsmaßnahmen zu ergreifen. - Zum Begriff "Innerer Notstand" vgl. Dürig, in: Th. Maunz, G. Dürig, R. Herzog (im folgenden MDH), Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl., Bd. 1.2. (Loseblatt-Ausg.), München, Art. 87 a, Rdnr. 30 .
- 25) Belege für die beiden beschriebenen Auffassungen finden sich verstreut in den vielfältigen politischen Publikationen linker Organisationen, weniger in wissenschaftlichen Veröffentlichungen, die selbstverständlich die jeweilige - hier dargestellte - Staatsauffassung differenzierter behandeln und deshalb auch nicht mit polemischer Überzeichnung abzutun sind; gerade aber der "Konsument" von Kurzschriften und Flugblättern - und er ist hier gemeint - unterliegt nur allzu leicht den oben dargestellten Klischees; vgl. die ausführlichere Kritik bei der Positionen bei J. Agnoli, a.a.O., S. 60 ff.
- 26) Marx selbst ist bekanntlich nicht mehr dazu gekommen, eine Staatstheorie ausarbeiten zu können. Vgl. das Vorwort des Marx-Engels-Lenin-Instituts, in: K. Marx, Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie, Berlin 1953, S. IX und Marx, ebda., S. 175.
- 27) G. Lukács, Was ist orthodoxer Marxismus?, in: Geschichte und Klassenbewußtsein, Amsterdam 1967, S. 13 ff. - Auch

um diesen Ansatz herum gibt es Differenzierungen. Das ist zu berücksichtigen, wenn als seine Repräsentanten so verschiedene Namen genannt werden wie Altvater, Agnoli, Gerstenberger, Hirsch, Poulantzas und Preuß. Auch Habermas und vor allem Offe gehören in gewisser Weise dazu. Diese beiden "links-bürgerlichen" Wissenschaftler haben zur neueren marxistischen Staatsdiskussion einen nicht unerheblichen Beitrag geleistet. Vgl. E. Altvater, Zu einigen Problemen des Staatsinterventionismus, in: Probleme des Klassenkampfes (Prokla) Nr. 3 (Mai) 1972, S. 1 ff.; J. Agnoli, a.a.O.; H. Gerstenberger, Elemente einer historisch-materialistischen Staatstheorie, in: Kritische Justiz Nr. 2/1972, S. 125 ff.; dies., Zur Theorie der historischen Konstitution des bürgerlichen Staates, in: Prokla Nr. 8/9 1973, S. 207 ff.; J. Hirsch, Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals, Frankfurt/M. 1974; N. Poulantzas, Faschismus und Diktatur, München 1973; ders., Politische Macht und gesellschaftliche Klassen, Frankfurt/M. 1974; U. K. Preuß, Legalität und Pluralismus, Frankfurt/M. 1973; J. Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt/M. 2. Aufl. 1973; K. Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt/M. 1972.

- 28) B. Blanke, U. Jürgens, H. Kastendiek, Zur neueren Marxistischen Diskussion über die Analyse von Form und Funktion des bürgerlichen Staates - Überlegungen zum Verhältnis von Politik und Ökonomie, in: Probleme des Klassenkampfes (Prokla) H. 14/15, 1974, S. 51 ff.
- 29) Vgl. dies., S. 60.
- 30) Ebda., S. 64.
- 31) Ebda., S. 55.
- 32) Ebda., S. 93.
- 33) Oberhalb der eigentlichen Systemgrenze, die mit dem Kernbereich der kapitalistischen Produktionsweise einen staatsfreien Raum absteckt.
- 34) Ebda., S. 93.
- 35) Ebda., S. 94.
- 36) Ebda.
- 37) Ebda., S. 96 f.
- 38) Ebda., S. 97.
- 39) Ebda., S. 99.
- 40) Ebda., S. 97.
- 41) Ebda., S. 98.

- 42) Ebda.
- 43) Ebda., S. 81.
- 44) Wenn vom staatlichen Repressions- oder Gewaltapparat gesprochen wird, dann sind damit gemeint der Apparat zur Anwendung unmittelbarer physischer Gewalt und diejenigen Institutionen, die diesem Gewaltapparat zugeordnet sind wie Verfassungsschutzhämter, Kriminalämter und Strafgerichtsbarkeit.
- 45) Damit soll selbstverständlich nicht die Berechtigung einer von der herrschenden Lehre abweichenden Lehrmeinung verkannt werden. Diese ist vor allem bei dem Versuch der Beschreibung eines möglichen "Soll-Zustandes" interessant. Im Prozeß der Gesetzesentstehung vor allem hat sie ihre unverzichtbare Funktion der kritischen Beeinflussung des Gesetzestextes. Später, nach Inkrafttreten der Gesetze, bleibt sie interessant und wichtig im Kampf um die richtige Interpretation und fließt auf diesem Wege auch ein in die Position der herrschenden Lehre, selbst wenn sie nicht in ihr aufgehen mag. Für die Feststellung eines verfassungsrechtlichen Ist-Zustandes aber, reicht die Darstellung der herrschenden Lehre völlig aus, ja ist ihre Darstellung sogar geboten.
- 46) Verfassungsmäßig i.S. der hL.
- 47) E. Benda, Die Notstandsverfassung, 8. bis 10. veränd. Aufl., München 1968, S. 148.
- 48) Hervorhebung der neuen Passage durch den Verfasser.
- 49) Vgl. Erklärung der Drei Mächte vom 27. Mai 1968 zur Ablösung der Alliierten Vorbehaltsrechte gemäß Artikel 5 Absatz 2 des Deutschlandvertrages, BGBI. I 714.
- 50) Lt. Benda waren sie schon vorher befugt, "bestimmte und begrenzte Überwachungsmaßnahmen zum Schutze gegen staatsgefährdende Bestrebungen oder zur Sammlung von solchen Nachrichten vorzunehmen, die die militärische oder die äußere Sicherheit betreffen"; Benda, a.a.O., S. 150.
- 51) Vgl. unten S. 39 ff.
- 52) Vgl. Benda, a.a.O.
- 53) BGBI. I 949.
- 54) Vgl. D. Sterzel, Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses; Ausschluß des Rechtsweges, in: ders. (Hrsg.), Kritik der Notstandsgesetze, Frankfurt/M. 1968, S. 38.
- 55) Vgl. Sterzel, a.a.O., S. 35.

- 56) Vgl. Sterzel, ebda., S. 38 und Bundesinnenminister Benda, 5. Deutscher Bundestag, 177. Sitzung v. 29.5.1968, Sten. Ber. S. 9566 A.
- 57) Vgl. Sterzel, a.a.O., S. 38 f.
- 58) Hervorhebung durch den Verfasser.
- 59) Sterzel, ebda., S. 40.
- 60) Ebda.
- 61) Vgl. dazu unten S. 42 f. das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und den Änderungsentwurf zu G 10.
- 62) Vgl. oben S. 36 f.
- 63) Vgl. oben S. 37.
- 64) 5. Deutscher Bundestag, 177. Sitzung, a.a.O., S. 9559 A.
- 65) Sterzel, a.a.O., S. 36.
- 66) so SPD-MdB Reischl, a.a.O., S. 9560 B.
- 67) so FDP-MdB Rutschke, 5. Deutscher Bundestag, 178. Sitzung v. 30.5.1968, Sten.Ber. S. 9608 A.
- 68) Sterzel, a.a.O., S. 36 f.
- 69) ders., ebda., S. 37.
- 70) Vgl. Fn. 61. - Solange der Änderungsentwurf zu G 10 allerdings noch nicht in Kraft ist - er ist über die 1. Lesung im Deutschen Bundestag am 18.10.1974 bisher nicht hinausgekommen -, bleibt es bei dieser Rechtslage.
- 71) Vgl. BVerfGE 30, 1 ff.; vgl. auch G. Dürig u. H.-U. Evers, Zur verfassungsändernden Beschränkung des Post-, Telefon- und Fernmeldegeheimnisses. 2 Rechtsgutachten, Bad Homburg usw. 1969.
- 72) Hervorhebung der neuen Passage durch den Verfasser.
- 73) D. Keidel, Polizei und Polizeigewalt im Notstandsfall, Berlin 1973, S. 181.
- 74) Ders., a.a.O., S. 180.
- 75) MDH, Art. 11, Rdnr. 68.
- 76) Ebda.
- 77) Ebda., Rdnr. 67; zur Feststellung des "inneren Notstands" vgl. unten S. 55.

- 78) vgl. R. Hoffmann, Innerer Notstand, Naturkatastrophen und Einsatz der Bundeswehr, in: Sterzel (Hrsg.), Kri-
tik der Notstandsgesetze, a.a.O., S. 86 ff. (116).
- 79) Ebda.
- 80) D. Keidel, a.a.O.
- 81) MDH, Art. 11, Rdnr. 67.
- 82) Ebda.
- 83) Ebda.
- 84) Ebda.
- 85) Ebda., Rdnr. 68.
- 86) Ebda.
- 87) Ebda., Rdnr. 67.
- 88) Benda ist der Ansicht, hier kämen in erster Linie solche
der "technischen Sonderverwaltungen, also öffentliche
Verkehrsunternehmen der Länder und Gemeinden sowie der
Bundesbahn und Bundespost in Betracht." - Benda, Die
Notstandsverfassung, a.a.O., S. 135.
- 89) Vgl. § 2 BGSg v. 16.3.1951, BGBl. I 201.
- 90) Für diesen Fall ist im Verwaltungsabkommen zwischen Bund
und Ländern über die Errichtung von Bereitschaftspoli-
zeien der Länder vom 27.10.1950 (von Bundesseite nicht
veröffentlicht; vgl. Schneider, Polizeirecht, 1957, S.
644 ff.) mit Einverständnis der Länder ein Beauftragter
für eine Unterstellung der Polizei unter die Weisungsge-
walt des Bundes bestellt worden. Seine Dienstbezeichnung
lautet "Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder".
Zwar kann er sich - auch ohne, daß die Voraussetzungen
des Art. 91 vorliegen, bei den Dienststellen der Länder-
bereitschaftspolizeien über deren Einsatzfähigkeit unter-
richten. Doch hat er vor Eintritt der in Art. 91 bezeich-
neten Gefahrenlage keine polizeilichen Exekutivbefugnisse.
Vgl. Maunz, in MDH Art. 91 Rdnr. 42.
- 91) Vgl. Benda, Die Notstandsverfassung, a.a.O., S. 137.
- 92) Ebda.
- 93) Vgl. Stellungnahme des Bundesrats, BT-Drucksache IV/891,
S. 21.
- 94) Hoffmann, a.a.O., S. 96.
- 95) Ebda.; vgl. auch MDH, Art. 91 Rdnr. 33; R. Ver, Requiem
auf einen Rechtsstaat, Berlin, Neuwied 1967, S. 51.

- 96) Vgl. Keidel, a.a.O., S. 60; MDH, Art. 87 a Rdnr. 38 u. 108; Benda, Die Notstandsverfassung, a.a.O., S. 139.
- 97) Keidel, a.a.O.
- 98) Vgl. MDH, Art. 87 a Rdnr. 126; Keidel, a.a.O., S. 171.
- 99) MDH, Art. 87 a Rdnr. 5.
- 100) MDH, Art. 87 a, Rdnr. 85.
- 101) Vgl. MDH Art. 87 a Rdnr. 110; Hoffmann, a.a.O., S. 104; Keidel, a.a.O., S. 64.
- 102) MDH, Art. 87 a Rdnr. 110.
- 103) Keidel, S. 64 f.
- 104) MDH, Art. 87 a, Rdnr. 38.
- 105) MDH, Art. 87 a Rdnr. 103; vgl. auch Evers, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (BK) von Abraham u. a., Loseblatt-Sammlung, Hamburg 1954, Art. 91, Rdnr. 19.
- 106) Gesetz über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Grenzschutzbehörden (BGSG) v. 18.8.1972, BGBl. I 1834.
- 107) Benda, Die Notstandsverfassung, a.a.O., S. 138.
- 108) Benda, mehr beschwörend als vertrauensvoll: "An der Verfassungstreue der bewaffneten Macht besteht kein Zweifel." a.a.O.
- 109) Diese beiden Ausdrücke übernimmt er von Ver, a.a.O., S. 49 ff.
- 110) MDH, Art. 87 a, Rdnr. 85.
- 111) "Je stärker die nichtmilitärischen Kräfte nach Zahl und Ausrüstung sind, desto besser wird dem Status der Streitkräfte als *ultima ratio* der Gefahrenabwehr im Innern Rechnung getragen." MDH, Art. 87 a, Rdnr. 108, Fn. 2.
- 112) MDH, Art. 143, Rdnr. 8.
- 113) Vgl. Änderung des Wehrpflicht- und Zivildienstgesetzes, im April 1976 vom Bundestag verabschiedet, jedoch noch nicht in Kraft. Der Tagesspiegel Nr. 9294 v. 10.4.1976.
- 114) Vgl. zu diesem Streit der Verfassungs- und Polizeirechtler die ausführliche Darstellung bei Keidel, a.a.O., S. 188 ff.
- 115) MDH, Art. 87 a, Rdnr. 90.

- 116) Z. B. Kluncker (ÖTV) und Kuhlmann (GdP) während der "Hearings" zur Notstandsverfassung - 3. öffentl. Informationssitzung v. 30.11.1967, Rechtsausschuß/Innenausschuß des Deutschen Bundestages (RABT/IABT), Protokoll Nr. 59/75, S. 22, 35 und 52.
- 117) MDH, Art. 87 a, Rdnr. 93.
- 118) Keidel, a.a.O., S. 68 ff.
- 119) Ebda., S. 72.
- 120) Ebda.
- 121) MDH, Art. 87 a, Rdnr. 116.
- 122) Ebda.
- 123) Hoffmann, a.a.O., S. 111.
- 124) Ebda.
- 125) MDH, a.a.O.
- 126) MDH, ebda., Fn. 5.
- 127) MDH, Art. 87, Rdnr. 116.
- 128) MDH, ebda., Rdnr. 127.
- 129) So der Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages in seinem schriftlichen Bericht v. 9.5.1968; BT-Drucksache V/2873, S. 14.
- 130) MDH, a.a.O.
- 131) Vgl. MDH, ebda., Rdnr. 116.
- 132) MDH, ebda., Rdnr. 127; vgl. zur Gesamtproblematik auch Ipsen, Der Einsatz der Streitkräfte im Innern, in: DVBl. 1969, S. 396 ff.
- 133) Vgl. A. Einwag/G.-D. Schoen, Bundesgrenzschutzgesetz. Kommentar, München 1973, § 9 Rdnr. 7; Maunz, in: MDH, Art. 35, Rdnr. 12. - Zur Geschichte des BGS vgl. L. Diercke, Die Geschichte des Bundesgrenzschutzes, hrsg. vom Bundesminister des Innern, Teil I und II, Bonn 1967.
- 134) Vgl. Begründung der Bundesregierung zum BGSGEntw., § 9 - BT-Drucksache VI/2886, S. 26.
- 135) Einwag/Schoen, § 9, Rdnr. 4.
- 136) Ebda., Rdnr. 5; vgl. auch Begründung der Bundesregierung, a.a.O., S. 25.

- 137) Einwag/Schoen, a.a.O., Rdnr. 10.
- 138) Ebda., Rdnr. 22.
- 139) Vgl. Einwag/Schoen, ebda. - "Gedacht ist hierbei z. B. an Staatsbesuche, Großveranstaltungen und ähnliches."
- So die Regierungsbegründung zum BSGSEntw § 9, a.a.O., S. 25. Auf diese Verharmlosung ist weiter unten noch zurückzukommen. Vgl. unten S. 137.
- 140) Einwag/Schoen, a.a.O., Rdnr. 24.
- 141) Ebda., Rdnr. 34.
- 142) Vgl. Begründung der Bundesregierung, a.a.O., S. 26.
- 143) Schriftl. Bericht des RABT zum RegEntw. v. 10.3.1967 u. FDP-Entw. v. 2.10.1967, zugl. Begründung des RABT-Entw. v. 9.5.1968, BT-Drucksache V/2873.
- 144) So in der Begründung der Bundesregierung zum BSGSEntw., a.a.O., S. 26.
- 145) Vgl. MDH, Art. 87 a, Rdnr. 114; Ipsen, BK, Art. 87 a, Rdnr. 187; auch Hoffmann, a.a.O., S. 102.
- 146) Vgl. J. Glückert, Die Arbeitskampfschutzklausel des Art. 9 Abs. 3 Satz 3 GG. Schriften zum Öff.Recht Bd. 218, Berlin 1973.
- 147) Glückert, a.a.O., S. 158 f.
- 148) Ebda., S. 164 f.; damit sei - so Glückert - aber nur gesagt, daß gegen diese Streiks nicht gezielt mit Maßnahmen nach Art. 12 a, 35 II und III, 87 a IV und 91 GG vorgegangen werden dürfe. Insbesondere beseitige die Arbeitskampfschutzklausel nicht die Rechtswidrigkeit eines Streiks; ebda., S. 165.
- 149) Glückert, ebda., S. 149.
- 150) Ebda., S. 146; Glückert argumentiert hier vor allem gegen Wahsner, der die Sorge geäußert hatte, gegen einen nicht ausdrücklich von Art. 9 III Satz 3 privilegierten Streik könne im Wege des Umkehrschlusses aus Art. 9 III Satz 3 i.V.m. Art. 87 a IV GG ein Einsatz der Streikkräfte für zulässig erklärt werden; vgl. R. Wahsner, Dienstpflicht, Arbeitszwang, Arbeitskampf, in: Sterzel (Hrsg.), a.a.O., S. 43 ff. (62); ebenfalls gegen diese Argumentation Wahsners: MDH, Art. 87, Rdnr. 114.
- 151) Vgl. Glückert, a.a.O., S. 149. Ausführlich: U. Baur, Der politische Streik unter besonderer Berücksichtigung der sog. Notstandsverfassung von 1968, Diss. Würzburg 1971.
- 152) Vgl. Glückert, ebda., Fn. 150.

- 153) T. Ramon, in: ArbuR 1967, S. 41; ders., in: Hoffmann/Maus (Hrsg.), Notstandsordnung und Gesellschaft in der Bundesrepublik, Reinbek 1967, S. 97.
- 154) J. Seifert, S. öffentl. Informationssitzung v. 14.12.1967, RABT/IABT, Prot. Nr. 62 (77), S. 65 f.
- 155) Nipperdey/Säcker, in: Hueck/Nipperdey, Lehrbuch II/2, S. 917 f. und Säcker, Grundprobleme des Arbeitsrechts, S. 58, zit. bei Glückert, a.a.O., S. 208.
- 156) Nipperdey/Säcker, ebda., Fn. 55; ähnlich Säcker, Grundprobleme, S. 57 f., 157 f. - Auch der konservative politische Kolumnist Winfried Martini sieht es nicht anders. In einem Artikel mit der Überschrift: "Notstandsrecht nach der Verabschiedung. Die Sanktionierung des Streik- und Widerstandsrechts stimmt bedenklich", klagt er: "Der Bundestag hat wie ein Mann gehandelt, der sich zum Schutze seines Hauses zwar einen Hund anschafft, ihm aber alle Zähne zieht." - W. Martini, in: Politische Welt 1968, S. 9 ff. - An dieser Stelle taucht wieder das Problem auf, das uns schon in der Einleitung beschäftigt hat: das Problem "linker" Verfassungsrechtskritik. Auch von "linken" Kritikern ist zu fordern, bestehende Rechtsnormen nach den herrschenden Interpretationsregeln auszulegen. Der Exekutiven die **M ö g l i c h k e i t** des Verfassungsbruchs (des "Mißbrauchs" dieser oder jener Regelung) zu bescheinigen oder vorzuwerfen, indem jenseits aller anerkannten Interpretationsverfahren ausgelegt wird, ist wissenschaftlich unhaltbar und politisch gefährlich. Diese Methode verhindert nämlich die Erkenntnis der Tatsache, daß auch und gerade für den bürgerlichen Staat das Recht und vor allem das Verfassungsrecht mitsamt seiner Interpretationsregeln einen hohen praktisch-politischen Stellenwert hat. Wer glaubt, dem Staatsapparat sei es sozusagen "immanent", sich darüber einfach hinwegzusetzen, wann es ihm paßt (und diese falsche Vorstellung wird durch manche Art "linker" Kritik erzeugt), hat vom Wesen des bürgerlichen Staates wenig oder gar nichts begriffen. Gerade die formelle Einhaltung der Legalität und damit eine gewisse Berechenbarkeit für die Individuen als Staatsbürger zeichnet den "intakten" bürgerlichen Staat aus. Rechtsunsicherheit im politischen Recht, staatlicher Verfassungsbruch in Permanenz - das sind Erscheinungen des bürgerlichen Ausnahmezustates, die hier nicht zu behandeln sind. Vgl. zur politischen und juristischen Problematik einer solchen Kritik auch Glückert, a.a.O., S. 13 f.
- 157) MDH, Art. 87 a, Rdnr. 114.
- 158) 6. Deutscher Bundestag, 195. Sitzung v. 22.6.1972, in: Das Parlament v. 15.7.1972, S. 5.
- 159) Vgl. oben S. 61 ff.

- 160) Vgl. RABT, Schr.Ber. v. 23.2.1972, BT-Drucksache VI/3192, S. 2.
- 161) "Der Begriff 'Sicherheit' umfaßt die innere und die äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland", so der schriftl. Bericht des RABT, a.a.O.; die Begründung der Bundesregierung zum VerfSchÄndGEntw. weist zudem darauf hin, daß sich "das Schutzgut der 'inneren und äußeren Sicherheit' (...) unter den Verbotsgründen des Vereinsgesetzes (§ 14 Abs. 1) und unter den Ausweisungsgründen des Ausländergesetzes (§ 10 Abs. 1 Nr. 1) (findet)"; vgl. BT-Drucksache VI/1179, S. 5: siehe dazu das Verfassungsschutzänderungsgesetz v. 7.8.1972, § 3 Abs. 1, Ziff. 1 - BGBl. I 1382.
- 161a) Vgl. § 3 Abs. 1 Ziff. 1 des VerfSchG n.F.
- 162) Vgl. Schriftl. Bericht RABT, a.a.O.; MDH, Art. 87, Rdnr. 37.
- 163) Vgl. P. Frisch, Überwachung radikaler Ausländergruppen, in: Das Parlament Nr. 42-43 v. 14.10.1972, S. 19.
- 164) Ebda.
- 165) Ebda.
- 166) Schriftl. Bericht RABT, a.a.O., S. 2.
- 167) Ebda.
- 168) Vgl. Begründung der Bundesregierung zum VerfSchÄndGE, a.a.O.
- 169) Schriftl. Bericht RABT, a.a.O., S. 1; vgl. MDH, Art. 73, Rdnr. 134; zur Lage vor der Verabschiedung des VerfSchÄndG vgl. P. Römer, Der belauschte Staatsbürger. Die rechtlichen Grenzen für das Tätigwerden der Ämter für Verfassungsschutz, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1968, S. 40 ff.
- 170) Die Zuständigkeit des Verfassungsschutzes für die Spionageabwehr wurde ebenfalls im neuen Gesetz - § 3 Abs. 1 Nr. 2 - ausdrücklich geregelt, weil sie sich aus § 3 a.F. "nicht eindeutig" ergab. Vgl. die Begründung der Bundesregierung, a.a.O., S. 4.
- 171) Vgl. "G 10", Art. 1 und oben S. 35 ff.
- 172) Vgl. VerfSchG a.F. v. 27.9.1950, § 3 Abs. 2, BGBl. I 682 v. 27.9.1950 und das VerfSchG n.F., a.a.O., § 3 Abs. 3 Satz 1.
- 173) Vgl. dazu auch P. Frisch, a.a.O.
- 174) BT-Drucksache III/1800 v. 20.4.1960; dieser Entwurf wurde als "Schröder-Entwurf" bekannt.

- 175) 3. Deutscher Bundestag, 124. Sitzung v. 28.9.1960.
- 176) FDP-MdB Bucher: "Wir haben schon anlässlich der Beratung des Wehrpflichtgesetzes darauf hingewiesen, daß es heutzutage einer umfassenden Verteidigungspflicht bedarf und daß zu den dazu notwendigen Gesetzen auch ein Notstandsgesetz gehört (3. Deutscher Bundestag, a.a.O., Sten.Ber. S. 7190 D); SPD-MdB Arndt: Die Notstandsregelung ist "eine Lebensfrage der Nation" (ebda., S. 7194 A, B).
- 177) Bucher, a.a.O., S. 7192 B.
- 178) Ebda.
- 179) Ebda., S. 7186 B, C.
Das Zitat ist es wert, in dieser Ausführlichkeit gebracht zu werden, weil es die gesamte Skala der Ängste und Befürchtungen des konservativen Flügels der westdeutschen Gesellschaft und die dahinter stehende Geisteshaltung plastisch zum Ausdruck bringt. Wenn damals die "Fünfte Kolonne" aus der "sowjetischen Besatzungszone" den sozialen Frieden der BRD zu unterminieren drohte, so rekrutiert sich die "Fünfte Kolonne" heute vornehmlich in den Universitäten und drängt von dort her in subversiver Absicht in die staatlichen Bildungseinrichtungen. In beiden Fällen sind die Arbeiter und ihre Kinder nach dieser Ansicht zu keinem genuinen politischen Bewußtsein fähig, sondern werden durch "Wühlarbeit" zu "Verführten". Diese Geisteshaltung bezeichnet Schriftsteller, die vor dem Schröder-Entwurf gewarnt haben, als "politisch unbehaute Elite" (wohl eine Abwandlung der "vaterlandslosen Gesellen") und stellt ihnen entgegen den "normalen Staatsbürger", "Männer und Frauen, die friedlich in ihren Wohnungen leben" (Kanka, a.a.O., S. 7185 D), und d e n n die Notwendigkeit der Notstandsgesetze zu erklären, das Ziel der BT-Debatte sei.
- 180) Ebda., S. 7179 D.
- 182) Ebda., S. 7216 A, B und 7222 B.
- 182) Ebda., S. 7217 B.
- 183) SPD-MdB Schäfer, ebda., S. 7181 B.
- 184) Ebda., S. 7182 A.
- 185) Ebda., S. 7195.
- 186) Vgl. Arndt, ebda., S. 7194 B.
- 187) Ebda., S. 7188 D.; hier verzeichnet das Protokoll einen Zwischenruf des Abgeordneten Schäfer, SPD: "Eher ist die CDU unterwandert!" - womit Schäfer den standhaften Antikommunismus der Gewerkschaften unterstreicht.

- 188) Ebda., S. 7201 B, C.
- 189) Ebda., S. 7216 f.
- 190) Ebda., S. 7182 C, D.
- 191) FDP-MdB Bucher, ebda., S. 7191 A; später wurde dieses Argument auch bei den anderen Parteien verwandt.
- 192) In diesem Sinne Kanka (ebda., S. 7186 A) und Werber (ebda., S. 7199 C) von der CDU/CSU.
- 193) So der damalige Bundesinnenminister Schröder, ebda., S. 7177 C.
- 194) So Schäfer, SPD (ebda., S. 7181 B); in einem Zwischenruf nennt Arndt (SPD) den Schröder-Entwurf ein "Gesetz zur Vorbeugung gegen Demokratie" (ebda., S. 7189 B).
- 195) Ebda., S. 9194 A.
- 196) Regierungsentwurf v. 31.10.1962, BT-Drucksache IV/891.
- 197) 4. Deutscher Bundestag, 56. Sitzung v. 24.1.1963.
- 198) 4. Deutscher Bundestag, 56. Sitz, Sten.Ber. S. 2487, B,C,D.
- 199) Ebda., S. 2492 C.
- 200) Ebda., S. 2524 A, B.
- 201) Ebda., S. 2496 C, D.
- 202) Ebda., S. 2496 D.
- 203) Eine - wenn auch untergeordnete - Rolle hatte es schon bei der Beratung des Schröder-Entwurfs gespielt; vgl. MdB Kanka (CDU/CSU), 3. Deutscher Bundestag, 124. Sitzung, Sten.Ber. S. 7190 A.
- 204) 4. Deutscher Bundestag, 56. Sitz., Sten.Ber. S. 2539 f.
- 205) Ebda., S. 2536 A.
- 206) Rechtsausschußentwurf v. 31.5.1965, BT-Drucksache IV/3494.
- 207) 4. Deutscher Bundestag, 190. Sitz. v. 16.6.1965.
- 208) So Benda als Berichterstatter des RABT, 4. Deutscher Bundestag, 190. Sitzung, Sten.Ber. S. 9527 B.
- 209) Ebda., S. 9538 C.
- 210) Ebda., S. 9539 A.

- 211) FDP-MdB Dorn, ebda., S. 9550 B.
- 212) Ebda., S. 9553 B.
- 213) Ebda., S. 9552 B.
- 214) Ebda., S. 9550 A.
- 215) Ebda., S. 9533 A.
- 216) Ebda., S. 9536 f.
- 217) Ebda., S. 9662 A, B.
- 218) Ebda., S. 9562 B, C.
- 219) Schriftlicher Bericht des RABT vom 31.5.1965 zu BT-Drucksache IV/3494, in: BT-Drucksache IV/3494.
- 220) 4. Deutscher Bundestag, 192. Sitzung v. 24.6.1965.
- 221) Vgl. v. Hassel, 4. Deutscher Bundestag, 192. Sitzung, STen.Ber. S. 9687.
- 222) Ebda., S. 9688 D.
- 223) Ebda., S. 9689 A.
- 224) Ebda., S. 9688 f.
- 225) Ebda.
- 226) Ebda.
- 227) Ebda., S. 9689 D.
- 228) Ebda., S. 9691 D.
- 229) Ebda., S. 9689 D.
- 230) Ebda., S. 9690 A.
- 231) Ebda., S. 9689 C.
- 232) Ebda., S. 9690 D.
- 233) Ebda., S. 9691 A, B.
- 234) Ebda., S. 9691 D.
- 235) Ebda., S. 9731 C, D.
- 236) So der SPD-Fraktionsvorsitzende Erler in seiner Begründung des ablehnenden Votums der SPD-Fraktion, ebda., S. 9733 C.
- 237) Ebda., S. 9737 A, B.

238) BT-Drucksache IV/2633 und IV/2634.

239) 4. Deutscher Bundestag, 192. Sitzung, Sten.Ber. S. 9739 C.

240) Ebda., S. 9739 D.

241) Ebda., S. 9740 B, C.

242) Ebda., S. 9740 C, D.

243) Ebda.

244) Ebda., S. 9741 C.

245) Ebda., S. 9741 C, D.

246) Ebda., S. 9742; vgl. oben S. 81.

247) 5. Deutscher Bundestag, 117. Sitzung v. 29.6.1967; 174. Sitzung v. 15.5.1968; 175. Sitzung v. 16.5.1968; 178. Sitzung v. 30.5.1968; - der Bundestag beriet folgende Vorlagen: Regierungs-Entwurf vom 30.3.1967, BT-Drucksache V/1879; Beschlüsse des RABT betr. 17. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, v. 9.5.1967, BT-Drucksache V/2873, S. 21 ff.; FDP-Fraktions-Entwurf v. 2.10.1967, BT-Drucksache V/2130; Schriftl. Bericht des RABT zum Regierungsentwurf v. 10.3.1967 und FDP-Entwurf vom 2.10.1967, zugl. Begründung des RABT-Entwurf vom 9.5.1968, BT-Drucksache V/2873, S. 1 ff.

248) Willy Brandt, 178. Sitzung, a.a.O., Sten.Ber. S. 9627 D.

249) 5. Deutscher Bundestag, 84. Sitzung v. 18.1.1967.

250) Ebda., S. 3922 A, B.

251) 117. Sitzung, a.a.O., S. 5881 B.

252) CDU/CSU-MdB Even, ebda., S. 5873 C, D.

253) Ders., ebda., S. 5873.

254) Vgl. Alliierte Note v. 12. Juni 1965.

255) 117. Sitzung, a.a.O., S. 5883 A.

256) 178. Sitzung, a.a.O., S. 9632; gleichwohl lehnt Matthöfer den vorliegenden Entwurf als nicht demokratisch genug ab.

257) Ebda., S. 9626.

258) 117. Sitzung, a.a.O., S. 5879 B, C.

259) Ebda., S. 5885 C, D.

260) Ebda., S. 5873 f.; 84. Sitzung, S. 3926 C.

- 261) 175. Sitz., S. 9461 B.; vgl. auch Hirsch, SPD, in gleicher Weise, ebda., S. 9468 f.
- 262) 178. Sitz., a.a.O., S. 9640 B, C.
- 263) Ebda., S. 9648 B.
- 264) Ebda., S. 9648 C.
- 265) Barzel, CDU/CSU: "Wir leben hier nicht irgendwo im Schlaraffenland (...) oder (...) im Wolkenkuckucksheim. Wir leben hier im gespaltenen Deutschland." - 175. Sitz., a.a.O., S. 9462 C.
- 266) Even, CDU/CSU, 117. Sitz., a.a.O., S. 5873 C.
- 267) Lenz, CDU/CSU, 174. Sitz., a.a.O., S. 9314 A.
- 268) 117. Sitz., a.a.O., S. 5879 A.
- 269) Ebda., S. 5979 A, B.; Hirsch spricht an dieser Stelle zwar vor allem vom Fall des äußeren Notstands, führt jedoch gleichzeitig den "sogenannten Notstandsfall" und den "Krisenfall" an, und beide Begriffe stehen bei ihm neben einem dritten Begriff, dem "Kriegsfall". Augenscheinlich also macht Hirsch seine Ausführungen auch im Hinblick auf den Fall des inneren Notstands.
- 270) So z. B. der "radikalste" Gewerkschaftsführer der damaligen Zeit, IG-Metall-Vorsitzender Otto Brenner, in der 2. öffentl. Informationssitzung des RABT/IABT v. 16.11.1967, Prot.-Nr. 67 (73), S. 52.
- 271) 3. öffentl. Informationssitzung v. 30.11.1967, a.a.O., S. 21.
- 272) Ebda.
- 273) Ebda., S. 22.
- 274) Eine ähnliche Sorge hat Kluncker um das Image der Polizei - doch in dieser Frage wird sich seine Vorstellung nur begrenzt durchsetzen.
- 275) Ebda., S. 46.
- 276) Ebda., S. 40.
- 277) Ebda., S. 39.
- 278) Ebda., S. 35.
- 279) Ebda., S. 34.
- 280) Ebda.
- 281) Wobei er Explosivwaffen für die Polizei ablehnt und lediglich eine Personalverstärkung fordert; ebda., S. 25.

- 282) Ebda., S. 47.
- 283) 2. öffentl. Informationssitzung, a.a.O., S. 79.
- 284) So der stellvertretende Vorsitzende der Polizeigewerkschaft im Deutschen Beamtenbund Egenrieder, ebda., S. 26 f.
- 285) 5. öffentliche Informationssitzung des RABT/IABT v. 14.12.1967, Prot. Nr. 62 (77), S. 34.
- 286) 2. öffentl. Informationssitzung, a.a.O., S. 53.
- 287) Ebda., S. 69.
- 288) Ebda., S. 70.
- 289) Ebda., S. 69.
- 290) Auch die zu einem Verband zusammengeschlossenen Einzelkapitale können lediglich einzelkapitalistische und nicht etwa "gesamt"-kapitalistische Interessen artikulieren.
- 291) Vgl. die Antwort Brenners auf die Frage Schmitt-Vockenhauses, oben, S. 94.
- 292) 3. öffentl. Informationssitzung, a.a.O., S. 6.
- 293) Ebda., S. 1 f.
- 294) Ebda., S. 3.
- 295) Ebda.
- 296) Ebda., S. 4.
- 297) Ebda., S. 3.
- 298) Ebda., S. 17.
- 299) Ebda., S. 16.
- 300) CDU/CSU-MdB Stark (Nürtingen), ebda., S. 48.
- 301) Ebda., S. 29.
- 302) Vgl. 1. öffentlichen Informationssitzung des RABT/IABT v. 9.11.1967, Prot.Nr. 55 (71), S. 12 und 19 f.; im wesentlichen ebenso: Abendroth, ebda., S. 49.
- 303) Ebda., passim.
- 304) Arndt, SPD-MdB, 6. Deutscher Bundestag, 195. Sitzung v. 22.6.1972, Sten.Ber. S. 11430 A.
- 305) Ebda., S. 11431 A.

- 306) Ebda., S. 11458.
- 307) Ebda., S. 11460 f.; hier wird die "Propaganda der Tat" einmal von "der anderen Seite" durchgeführt und als Notwendigkeit gepriesen.
- 308) Ebda., S. 11459 A, B.
- 309) Ebda., S. 11462 C.
- 310) Ebda., S. 11463.
- 311) 6. Deutscher Bundestag, 84. Sitzung v. 9.12.1970, Sten. Ber. S. 4729 D.
- 312) 6. Deutscher Bundestag, 195. Sitzung v. 22.6.1972.
- 313) Schriftl. Bericht des RABT zur Grundgesetzänderung Art. 73 u. 87 GG vom 23.2.1972, BT-Drucksache VI/3192, S. 1.
- 314) Ebda., S. 2.
- 315) Evers, BK, Art. 73, Nr. 10, Rdnr. 59.
- 316) Evers, BK, a.a.O., S. 4 (Zur Entstehungsgeschichte).
- 317) Vgl. Redaktionskollektiv Gewerkschaften (J. Hoffmann, Ch. Neusüß, W. Semmler), Zu einigen Aspekten der Klassenkämpfe in Westeuropa in den 60er Jahren anhand aktueller Untersuchungen, in: Prokla 3/72, S. 105 ff. (118 f.).
- 318) Ebda., S. 118.
- 319) Ebda., S. 118 f.
- 320) Vgl. D. Albers, W. Goldschmidt, P. Oehlke, Klassenkämpfe in Westeuropa, Reinbek 1971; vgl. auch Merve-Verlag, Que faire. Klassenkämpfe in Frankreich seit dem Mai 1968, Berlin 1972; M. Hauck (Hrsg.), Die Verschärfung des Klassenkampfes in den entwickelten kapitalistischen Ländern, Potsdam-Babelsberg Bd. 1 und 2, 1972; Institut für Marxistische Studien und Forschungen (IMSF), Hrsg., Klassenkämpfe im kapitalistischen Europa, Frankfurt/M. Bd. 1 1972; L. Peter, Klassenkämpfe in Frankreich heute, Frankfurt/M. 1972; K. Pickhaus u. D. Raulf, Klassenkämpfe in Großbritannien heute, hrsg. v. IMSF, Frankfurt/M. 1973.
- 321) Vgl. E. Altvater, Die Veränderungen der Akkumulationsbedingungen des westdeutschen Kapitalismus, in: links Nr. 54, 1974, S. 1 und 15 ff. (15): "Für Westdeutschland spezifisch ist der von keinem anderen größeren Land erreichte hohe Anteil der Warenexporte an der Gesamtproduktion von Waren." - Die positive Seite dieser Tatsache, d. h. die relativ starke Stellung des westdeutschen Kapitals auf dem Weltmarkt, braucht hier nicht weiter erörtert zu werden.

- 322) Die vorliegende Darstellung folgt im wesentlichen den Ergebnissen von W. Schoeller/W. Semmler/J. Hoffmann/E. Altvater, Entwicklungstendenzen des Kapitalismus in Westdeutschland (II), in: Prokla 16/1974, S. 55 ff.; E. Altvater/J. Hoffmann/W. Schoeller/W. Semmler, Zur Entwicklung des Kapitalismus in Westdeutschland, in: Handbuch 1, Perspektiven des Kapitalismus, hrsg. von V. Brandes, Frankfurt/M. - Köln 1974; E. Altvater, Die Veränderungen in den Akkumulationsbedingungen des westdeutschen Kapitalismus, in: links Nr. 54, a.a.O.
- 323) Altvater u. a., Handbuch 1, a.a.O., S. 257.
- 324) Ebda., S. 252.
- 325) Ebda.; vgl. dazu auch H.-H. Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, Köln und Opladen 1970, S. 62 ff., über die Prädominanz der amerikanischen Besatzungsmacht; zur Entwicklung im westlichen Teil Deutschlands nach 1945 vgl. ferner L. D. Clay, Entscheidung in Deutschland, Frankfurt/M. 1950; R. Badstübner, Restauration in Westdeutschland 1945-1949, Berlin 1965; U. Schmidt und T. Fichter, Der erzwungene Kapitalismus. Klassenkämpfe in den Westzonen 1945-1948, Berlin 1971; Huster/Kraiker/Scherer/Schlotmann/Welteke, Determinanten der westdeutschen Restauration 1945-1949, Frankfurt/M. 1972; E. Schmidt, Die verhinderte Neuordnung 1945-1952, Frankfurt/M. 1970.
- 326) Altvater u. a., a.a.O.
- 327) Ebda., S. 253 f.
- 328) Ebda., S. 258.
- 329) Ebda., S. 260.
- 330) Ebda., S. 264 f.
- 331) Vgl. E. Altvater, Die Veränderungen ..., a.a.O., S. 16.
- 332) Vgl. Altvater u. a., Handbuch 1, a.a.O., S. 266.
- 333) Ebda., S. 267.
- 334) Schoeller u. a., Zur Entwicklung ..., a.a.O., S. 92.
- 335) Vgl. ebda.
- 336) Vgl. Eberhard Schmidt, Ordnungsfaktor oder Gegenmacht - die politische Rolle der Gewerkschaften, Frankfurt/M. 1971, S. 104.
- 337) Vgl. die Statistik bei Jacobi/Müller-Jentsch/E. Schmidt (Hrsg.), Gewerkschaften und Klassenkampf - Kritisches Jahrbuch '72, Frankfurt/M. 1972, S. 268; zur Einschätzung der Septemberstreiks vgl. M. Schumann u. a., Beispiel Septemberstreiks - Anfang der Rekonstruktionsperiode der Arbeiterklasse?, Frankfurt/M. 1971.

- 338) Die in gewisser Weise noch bis in die Zeit der Großen Koalition hineinragt.
- 339) Vgl. die Regierungserklärung Bundeskanzler Brandts vor dem Deutschen Bundestag am 28.10.1969 in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Sonderdruck aus Nr. 132/1969.
- 340) So z. B. wenn die - notwendige - Staatsverschuldung zur Behebung von gesellschaftlichen Widerspruchserscheinungen den inflatorischen Prozeß verstärkt und dadurch auf anderen Ebenen neue Widersprüche produziert, die ihrerseits wiederum den Zwang zu Staatsmaßnahmen und weiterer Schuldenaufnahme begründen -, auf diese Weise die Inflation abermals in die Höhe treiben, usw.
- 341) So das Nachrichtenmagazin "U.S. News and World Report" lt. Der Tagesspiegel, Berlin, v. 29.4.1975; Der Spiegel (Nr. 22 v. 24. Mai 1976, Titelgeschichte, "Italien: Weg ohne Umkehr?", S. 116 ff.) schrieb erst in jüngster Zeit: "Keine Woche vergeht, ohne daß US-Präsident Ford oder sein Außenminister Kissinger - manchmal auch gleich beide gemeinsam - vor den Folgen eines KPI-Sieges in Italien warnen. Den Kommunisten in der römischen Regierung, so Kissingers neue Domino-Theorie, könnten bald Kommunisten in der Regierung anderer Staaten folgen: in Frankreich, Portugal, Spanien, Griechenland." (a.a.O., S. 117)
- 342) Der Zusammenhang zwischen der veränderten innenpolitischen und internationalen Lage mit den hier behandelten Verfassungsänderungen ist im herkömmlichen Sinne empirisch kaum "belegbar". Die Analyse muß sich mit dem Aufzeigen einer gewissen Plausibilität für die These des Zusammenhangs beider Erscheinungen begnügen. Wer dahergehen und versuchen wollte, die Verfassungsänderungen und Gesetze stringent von irgendetwas "ableiten" zu wollen - ob aus "dem Kapital im allgemeinen" oder/und durch das Aneinanderreihen einer empirischen Beweiskette, die von "Vermittlungsschritt zu Vermittlungsschritt" auf die Wahrheit hin voranschreitet und schließlich die unwiderlegbare "Notwendigkeit" der Gesetze zu diesem Zeitpunkt, in dieser Form und mit diesem Inhalt belegt, kann nur durch fortgesetzte Vergewaltigung der realen Wirklichkeit zu seinen Ergebnissen gelangen. Er erweist sich damit nicht als dialektischer Materialist im besten marxischen Sinne, sondern als pseudomarxistischer Zwangsscharakter.
- 343) Bei aller Oberflächendifferenziertheit fällt sehr schnell auf, daß die Parteien in den Grundsatzfragen weniger gegeneinander als miteinander gegen außerparlamentarische Kritiker stritten - das ist die mittlerweile bekannte "Allparteienkoalition der inneren Sicherheit".
- 344) Vgl. H.-H. Holz u. P. Neuhöffer, Griff nach der Diktatur, Texte, Kommentare, Stellungnahmen zur geplanten Notstandsgesetzgebung, Köln 1965; H. Ridder u. E. Stein,

Der permanente Notstand, Göttingen, 3. Aufl., 1967; R. Ver, Requiem auf einen Rechtsstaat, a.a.O.; H. Hannover, Notstandsverfassung: Legalisierung des Transformationsprozesses von der Formaldemokratie zur totalitären Klassenherrschaft, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1968, S. 658 ff. Unbegründet war diese Sorge in den Anfängen der Notstandsdiskussionen allerdings nicht, vergegenwärtigt man sich den "Schröder-Entwurf" und Schröders Ansicht vom Notstand als "Stunde der Exekutive".

345) Vgl. oben S. 37 f.

346) Vgl. Alliierte Note vom 12.6.1965.

347) Sobald das Änderungsgesetz zu "G 10" in Kraft getreten ist (vgl. oben, S. 42 f.), kann er zudem den Rechtsweg beschreiten.

348) Vgl. Höcherl, 4. Deutscher Bundestag, 192. Sitzung, Sten. Ber. S. 9740, B, C.

349) Vgl. Sterzel, a.a.O., S. 26.

350) Vgl. Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, Kurzprotokoll Nr. 80 v. 9.5.1968, S. 26 ("grund-sätzliche Ausführung" des Abg. Even, CDU/CSU): "Jedes Land der Welt tue das, was hier in § 3 angesprochen werde. Kein Land der Welt regele das in einem Gesetz. In Deutschland gelte ein so weitgehendes Grundgesetz zum Schutz des Post-, Brief- und Fernmeldegeheimnisses, daß wir, um aus unserer eigentlichen rechtlichen Selbstfesselung herauszukommen, genötigt seien, diese Ausnahme ausdrücklich zuzulassen, wozu Artikel 10 die Möglichkeit gebe. Wir stünden also in einer weit schwierigeren Situation als die Länder, die das tun, ohne expressiv verbis das Schutzrecht verankert zu haben."

351) Vgl. Höcherl, a.a.O.

352) MdB Lenz (CDU/CSU), 5. Deutscher Bundestag, 174. Sitzung, Sten. Ber. S. 9330 B.

353) Ebda., S. 9322 B, C.

354) Ebda., S. 9325 A.

355) Nicht-Benachrichtigung des Betroffenen und Ausschuß des ordentlichen Rechtsweges bei Überwachungsmaßnahmen nach Art. 10 II GG; so auch Sax, Zum Verfahren in Staatsschutzsachen im Ausland, in: Juristenzeitung (JZ) 1964, S. 41 ff. (48 f.).

356) Sterzel, a.a.O., S. 42.

357) Vgl. Hoffmann, a.a.O., S. 115 ff.

- 358) Vgl. MdB Schlager (CDU/CSU), 5. Deutscher Bundestag, a.a.O., S. 9336.
- 359) Ebda., S. 9340 A.
- 360) Hoffmann, a.a.O., S. 97.
- 361) Ebda., S. 98.
- 362) Ebda.
- 363) Vgl. dazu unten S. 208 ff.
- 364) 5. Deutscher Bundestag, 175. Sitzung, Sten.Ber. S. 9442 B, C.
- 365) Ebda., S. 9443 B.
- 366) Vgl. Kluncker, 3. öffentliche Informationssitzung RABT/IABT, a.a.O.
- 367) Vgl. FDP-MdB Diemer-Nicolaus, 5. Deutscher Bundestag, 175. Sitz., Sten.Ber. S. 9447 C.
- 368) Vgl. Hoffmann, a.a.O., S. 97; Dürig, in: MDH, Art. 87 a.
- 369) Vgl. Diemer-Nicolaus, a.a.O., S. 9448 A; Kluncker, a.a.O.; MDH, a.a.O.
- 370) Der BGS, der 1968 noch z. T. aus Wehrpflichtigen bestand, ist inzwischen völlig auf eine Freiwilligen-Truppe umgestellt worden.
- 371) Vgl. Kuhlmann, GdP, 3. öffentl. Informationssitzung RABT/IABT, a.a.O., S. 35; Schlegelberger, ebda., S. 16 und Ruhnau, ebda., S. 17.
- 372) Hoffmann, a.a.O., S. 97 ff.; MDH, Art. 87 a.
- 373) Vgl. Begründung der Bundesregierung zum BGS-Entwurf, a.a.O.
- 374) Vgl. Frankfurter Rundschau v. 1.3.1973; Der Spiegel Nr. 36 v. 2.9.74 und erst jüngst der "Stern" Nr. 20/1976, S. 96 ff.
- 375) Vgl. BMVertg v. Hassel, 4. Deutscher Bundestag, 192. Sitzung, Sten.Ber. S. 9688 D.
- 376) Einen guten Überblick vermittelt die Zusammenstellung in den Bundestagsdrucksachen IV/3494, S. 28 ff. und V/1879, S. 8 ff.; vgl. auch 4. öffentl. Informationssitzung RABT/IABT v. 7.12.1967, Prot. Nr. 60/75, die diesem Thema gewidmet war; Evers, BK, Art. 91 mit weiteren Hinweisen.
- 377) Vgl. die Ausführungen Bendas, 4. Deutscher Bundestag, 190. Sitzung, Sten. Ber. S. 9528 A.

- 378) Vgl. Benda, ebda.
- 379) Ebda.
- 380) Vgl. Bundesinnenminister Lücke, 5. Deutscher Bundestag, 117. Sitzung, Sten. Ber. S. 5857 D.
- 381) Vgl. unten S. 140 ff.
- 382) 5. Deutscher Bundestag, 178. Sitzung, Sten.Ber. S. 9650
- 383) Vgl. Fn. 344.
- 384) Der Einfluß existenter Notstandsgesetze auf die rechtliche Normallage und die Verfassungswirklichkeit, der gerade von "Linken", die daran am wenigsten interessiert sein können, oft überzeichnet wird mit entsprechender demoralisierender Wirkung - soll allerdings nicht gezeugnet werden; vgl. Fn. 156.
- 385) Vgl. K. Zeidler, Maßnahmerecht und "klassisches" Gesetz. Eine Kritik. Karlsruhe 1961.
- 386) Vgl. - im Falle der Polizei - die Funktion der polizeirechtlichen Generalklausel.
- 387) Vgl. MdB Even (CDU/CSU), 5. Deutscher Bundestag, 117. Sitzung, Sten.Ber. S. 7874 B, der diesen Vorwurf erhebt.
- 388) 4. Deutscher Bundestag, 192. Sitzung, Sten.Ber. S. 9706.
- 389) Ebda., S. 9705 C.
- 390) 4. Deutscher Bundestag, 56. Sitzung, Sten.Ber. S. 2528 A, B.
- 391) 5. Deutscher Bundestag, 174. Sitz., Sten.Ber. S. 9378 f.
- 392) 5. Deutscher Bundestag, 178. Sitz., Sten.Ber. S. 9645 B.
- 393) 5. Deutscher Bundestag, 174. Sitz., Sten.Ber. S. 9377 C, D.
- 394) So Helmut Schmidt, SPD, 5. Deutscher Bundestag, 178. Sitz., Sten.Ber. S. 9643 A.
- 395) 5. öffentliche Informationssitzung RABT/IABT, a.a.O., S. 44.
- 396) 3. öffentl. Informationssitzung RABT/IABT, a.a.O., S. 47; vgl. oben S. 93.
- 397) 5. Deutscher Bundestag, 175. Sitz., Sten.Ber. S. 9447 C.
- 398) MDH Art. 143, Rdnr. 8.
- 399) Vgl. oben S. 46 ff.
- 400) Dürig, in: MDH Art. 143, Rdnr. 8.

- 401) 3. öffentliche Informationssitzung RABT/IABT, a.a.O., S. 16; vgl. oben S. 97 f.
- 402) Ebda.
- 403) Ebda., S. 17; vgl. oben S. 97 f.
- 404) Ebda., S. 35.
- 405) Schon 1968, anlässlich der studentischen Osterunruhen schlägt die FAZ vor, die Kommunalpolizeien durchweg zu verstaatlichen, weil "großstädtische Oberbürgermeister, in örtliche Parteipolitik und die lokalen Rücksichten verwickelt, (...) nicht die idealen Polizeiherrn (sind). Diesen Zustand hat uns seinerzeit die Besatzungs- und Erziehungsära beschert. Wir sollten in dieser Hinsicht zu den bewährten Regelungen des roten Preußens zurückkehren." (Jürgen Tern, FAZ Nr. 92 v. 19.4.1968) Die Verstaatlichung der kommunalen Polizei ist inzwischen auch weitgehend abgeschlossen.
- 406) Vgl. Einwag/Schoen, Kommentar, a.a.O., § 9 Rdnr. 24.
- 407) Frankfurter Rundschau, a.a.O. (Fn. 374).
- 408) Deutsche National-Zeitung Nr. 26 v. 30.6.1972.
- 409) Ebda.
- 410) Der Spiegel Nr. 39 v. 20.9.1971, S. 52 ff. - Diese Bemerkung Weyers ist auch vor dem Hintergrund einer Entwicklung zu verstehen, in der innerhalb der Polizei Diskussionen über ihre gesellschaftliche Funktion um sich griffen.
Nach einer Meldung der Frankfurter Rundschau vom 16.2.1973 kam es in der Sitzung des nordrhein-westfälischen Landtages vom 15. Februar 1973 zu einer "offenen Konfrontation über die Grundsatzaufgabe der Polizei (...) zwischen (...) Innenminister Willi Weyer (FDP), und der Gewerkschaft der Polizei (GdP) (...): Weyer lehnte die Reformvorstellungen der GdP scharf ab, denen zufolge die Polizei helfen soll, soziale Proteste zu regulieren und den Raum zur Entwicklung 'evolutionärer gesellschaftlicher Prozesse' zu garantieren. Als Weyer bezweifelte, ob 'nach dieser neuen Meinung' die verfassungsmäßige Ordnung überhaupt zu garantieren sein, verließ der SPD-Abgeordnete und GdP-Bundesvorsitzende Werner Kuhlmann unter Protest den Plenarsaal. Weyer verteidigte die überkommene ordnungspolitische Vorstellung von der Polizei und warnte davor, die Polizei zu einem Dienstleistungsbetrieb und den Polizisten zum Sozialingenieur machen zu wollen. 'Die Polizei ist keine neutrale Instanz, sondern hat die rechtmäßigen Weisungen der demokratisch gewählten Regierung zu befolgen.'
Kuhlmann hatte zuvor erklärt, die Polizei sei nicht primär zur Machterhaltung vor allem des kapitalistischen Systems da; sie habe vielmehr einen sozialen Dienst am Bürger zu leisten." (FR, ebda.)

Die Sorge vor einer allzu volksverbundenen Polizei quälte den Sicherheitsexperten der CDU/CSU, MdB Friedrich Vogel, ebenfalls. Schon ein Jahr zuvor plädierte er dafür, das Verhältnis Bürger - Polizei langsam zu verändern: "Wir haben die Idylle aufgebaut von der Polizei als dem Freund und Helfer. Das ist sicherlich eine der Seiten der polizeilichen Aufgaben, aber daneben steht eben die sehr harte Aufgabe der Polizei, die innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland zu gewährleisten." (DLF/17.9.72/11.05/ Interview der Woche, in: Kommentarübersicht BPA v. 20.9.72, Nr. 181, S. 9 f.)

Es wird also doppelgleisig verfahren: einerseits soll der BGS die Polizei unterstützen, wobei die Polizei für derartige Extremsituationen ebenfalls "gehärtet" werden muß (siehe die Bemerkungen von Weyer und Vogel) - andererseits soll der BGS in der Lage sein, die Polizei notfalls zu ersetzen, für den Fall, daß diese "weich" wird. Man ist sich also im "inneren Ernstfall" weder der Bundeswehr noch der Polizei völlig sicher und hat für "den Fall des Falles" den BGS "im Skat".

- 411) J. Glückert, a.a.O., S. 110, Fn. 21; S. 155 f.; vgl. auch G. Stern, Betrachtungen zu einer großen Streikbewegung in Frankreich, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1963, S. 324 ff.
- 412) Glückert, a.a.O., S. 110, Fn. 21.
- 413) z. B. Verkündung einer Volksabstimmung.
- 414) Die Arbeit der Verfassungsschutzämter, die lautlos und "gewaltlos" vor sich geht, findet quasi jederzeit und im Vorfeld der Krise statt. Sie kann deshalb im Zusammenhang mit der Erörterung des unmittelbaren gewaltsamen Einsatzes des Repressionsapparates außerhalb der Betrachtung bleiben.
- 415) Um im Rahmen der gebrauchten Metapher zu bleiben, kann man sagen: Gerade bei einer schweren (politischen) Krise kann die Anwendung eines allzu starken Prophylaktikums zum tödlichen Kollaps des Patienten führen - womit das Gegenteil des Beabsichtigten erreicht wäre.
- 416) Vgl. E. Altvater, Zu einigen Problemen des Staatsinterventionismus, a.a.O., S. 7.
- 417) Ebda., S. 18 ff.
- 418) Vgl. J. Seifert, Grundgesetz und Restauration, Darmstadt und Neuwied 1974, einerseits; andererseits aber auch - als Beispiel für viele - Bundesinnenminister Genscher, 6. Deutscher Bundestag, 195. Sitzung, Sten. Ber. S. 11433 B und FDP-MdB Kleinert, ebda., S. 11432 f.
- 419) Vgl. H. Nawiasky, Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart und Köln 1950, S. 2 f.

- 420) F. K. Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur, Tübingen 1960, S. 3 f.
- 421) Vgl. W. Abendroth, Das Grundgesetz, 3. erw. Auflage, Pfullingen 1972, S. 63.
- 422) Zur Geschichte des Verzichts auf die Volksabstimmung über das Grundgesetz vgl. BK zu Art. 144, S. 1 f.
- 423) Dazu W. Abendroth, Das Grundgesetz, a.a.O., S. 40: "Da der Parlamentarische Rat lediglich mit der Formulierung des Grundgesetzes, aber nicht mit den aktuellen politischen Problemen befaßt war, war auch das Interesse der öffentlichen Meinung und der Bevölkerung an seiner Arbeit recht gering. Lebendige Kommunikation mit der Willensbildung des Volkes wurde weder von den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates gesucht, noch durch die Initiative der Bevölkerung und ihrer politischen Parteien geschaffen."
- 424) zit. bei W. Sörgel, Konsensus und Interessen, Stuttgart 1969, S. 62.
- 425) F. K. Fromme, a.a.O.; vgl. Sörgel, a.a.O., S. 39 ff.; V. Otto, Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates - Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn-Bad Godesberg 1971, S. 21, 29 f.
- 426) Diese fiel genau in die Zeit der Beratungen des Parlamentarischen Rates.
- 427) Vgl. Sörgel, a.a.O., S. 215; Otto, a.a.O., S. 89.
- 428) BVerfGE 5, 134 ff.; 28, 48 ff.
- 429) Fromme, a.a.O., S. 12.
- 430) Vgl. Fromme, ebda.
- 431) So auch Fromme, ebda., S. 13.
- 432) Vgl. Adolf Arndt, SPD-MdB, der den "Gott sei Dank militanten Artikel" 21 II GG hervorhebt, welcher es ermögliche, "verfassungswidrige und verfassungsfeindliche Parteien rechtzeitig zu verbieten (...)". - 3. Deutscher Bundestag, 124. Sitz., Sten. Ber. S. 7195 A; Hervorhebung W.W.
- 433) 30. August 1951, BGBI. I 739; vgl. Abendroth, Das Grundgesetz, a.a.O., S. 47; J. Seifert, Innerer Feind und Restauration, in: links Nr. 73, Jan. 1976, S. 25 ff.
- 434) Vgl. Fn. 18.

- 435) Eine Präventivwirkung haben sie allerdings insofern als das bloße Vorhandensein des rechtlichen Repressionspotentials abschreckend wirken kann; vgl. unten S.203 ff.
- 436) Vgl. die Ausführungen Schlegelbergers in der 3. öffentl. Informationssitzung RABT/ABT, a.a.O., S. 6; siehe oben S. 96.
- 437) Vgl. Fromme, a.a.O., S. 211.
- 438) So das Mitglied des Parlamentarischen Rates, Bergsträsser, SPD, im Parlamentarischen Rat, zit. bei Fromme, a.a.O., S. 212.
- 439) Fromme, ebda.; vgl. auch BK (Einleitung), S. 68.
- 440) Fromme, a.a.O., S. 212.
- 441) Sterzel, a.a.O., S. 7 f.
- 442) Ebda., S. 8.
- 443) Ebda., S. 8 f.
- 444) Abendroth schreibt: "Der Verfassungsgesetzgeber war sich (...) bewußt geblieben, daß die künftige Bundesrepublik erstens kraft Legitimation durch die Besatzungsmächte konstituiert worden war, und daß zweitens die Besatzungsmächte noch längere Zeit ihre Vormachtstellung in Deutschland beibehalten würden, die sich in der (allerdings deren souveräne Entscheidungsgewalt beibehaltenden) quasi-rechtsstaatlichen Abgrenzung der Kompetenzen durch das Besatzungsstatut niedergeschlagen hatte."- Abendroth, Das Grundgesetz, a.a.O., S. 42 f.
- 445) Vgl. J. Seifert, Verrechtlichte Politik und die Dialektik der marxistischen Rechts-theorie, in: ders., Kampf um Verfassungspositionen, Köln/Frankfurt/M. 1974, S. 3 ff. (6).
- 446) Seifert, Grundgesetz und Restauration, a.a.O., S. 8.
- 447) Ebda.
- 448) BGSGEntw. der Bundesregierung (Begründung), a.a.O., S. 21.
- 449) 6. Deutscher Bundestag, 195. Sitzung v. 22.6.1972, in: Das Parlament Nr. 29 v. 15.7.1972, S. 10.
- 450) Ebda.
- 451) Frankfurter Rundschau Nr. 142 v. 23.6.1972.
- 452) BK Art. 70 Nr. 10, Rdrr. 50
- 453) 6. Deutscher Bundestag, 84. Sitz. v. 9.12.1970, Sten.Ber. S. 4729 D.

- 454) SPD-MdB Reischl, 5. Deutscher Bundestag, 174. Sitz. Sten.Ber. S. 9322 A, B.
- 455) Die in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik immer vorhanden waren.
- 456) Politik und Wirtschaft, Bonn, v. 4.1.1961.
- 457) 2. öffentl. Informationssitzung RABT/IABT, a.a.O., S. 70; vgl. oben S. 94 f.; es paßt in dieses Bild, daß an der 3. öffentlichen Informationssitzung (a.a.O.), die sich speziell mit den Fragen des inneren Notstands und des Katastrophennotstands befaßte, kein Mitglied eines Unternehmensverbandes teilgenommen hat.
- 458) Handelsblatt Nr. 94 v. 15.5.1968, S. 2.
- 459) "Die Parlamentsdebatte fand (besonders beim Thema Telefonkontrolle und alliierte Vorbehaltsrechte - W.W.) praktisch in einer Form der Ausschußberatung von Experten statt." - Handelsblatt Nr. 95 v. 16.5.1968, S. 2 (zur 2. Lesung der Notstandsentwürfe).
- 460) Handelsblatt Nr. 103 v. 29.5.1968, S. 2.
- 461) Handelsblatt Nr. 96 v. 17./18.5.1968, S. 1.
- 462) Industriekurier Nr. 77 v. 18.5.1968, S. 2.
- 463) Industriekurier Nr. 81 v. 25.5.1968, S. 2.
- 464) Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 129 v. 7.6.1972, S. 2.
- 465) FAZ v. 23.6.1972.
- 466) Handelsblatt/Industriekurier v. 23.6.1972.
- 467) Sörgel, a.a.O., S. 217 f.
- 468) Ebda., S. 215.
- 469) Der Begriff "Staatsapparat" wird hier eingeschränkt verwandt. Er ist begrenzt auf Regierungen, Parlamente (Parlamentsparteien) und Ministerialbürokratien des Bundes und der Länder.
- 470) J. Agnoli, Die Transformation der Demokratie (zus. m. P. Brückner), Frankfurt/M. 1968, S. 40; nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts sind die Parteien Organe des Staates (BVerfGE 4, 27; 6, 84 (88); 6, 367 (372)); vgl. auch Zeidler, a.a.O., S. 17.
- 471) 3. Deutscher Bundestag, 124. Sitzung, Sten. Ber. S. 7182 C, D; vgl. oben S. 72.
- 472) 4. Deutscher Bundestag, 56. Sitz., Sten.Ber. S. 2509 A.

- 473) Ebda., S. 2513 B.
- 474) Ebda., S. 2509 A.
- 475) Ebda., S. 2515 B; vgl. auch S. 2508 B, ebda.
- 476) Ebda.
- 477) Vgl. MdB Even (CDU/CSU), 5. Deutscher Bundestag, 178. Sitzung, Sten.Ber. S. 9638 A; SPD-Fraktionsvorsitzender Schmidt, ebda., S. 9646 C.
- 478) Verlesen vom CDU/CSU-Fraktionsvorsitzenden Barzel, 5. Deutscher Bundestag, 175. Sitz., Sten.Ber. S. 9460 D.
- 479) 3. Deutscher Bundestag, 124. Sitz., Sten.Ber. S. 7198 A, C.
- 480) 5. Deutscher Bundestag, 117. Sitz., Sten.Ber. S. 5847 C, D.
- 481) 5. Deutscher Bundestag, 175. Sitz., Sten.Ber. S. 9430 B, C.
- 482) 4. Deutscher Bundestag, 190. Sitz., Sten.Ber. S. 9532 B.
- 483) So Bundesinnenminister Genscher, 6. Deutscher Bundestag, 188. Sitzung v. 7.6.1972 in der "Erklärung der Bundesregierung zu Fragen der inneren Sicherheit", in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 84 v. 8.6.1972, S. 1156.
- 484) Ruhnau im "Bericht aus Bonn" v. 26.5.1972, in: BPA/Abt. Nachrichten, Ref. II/4, Dt. Grp., Anhang X, S. 1.
- 485) Ruhnau, 6. Deutscher Bundestag, 188. Sitzung v. 7.6.1972, in: Das Parlament Nr. 26 v. 24.6.1972, S. 7.
- 486) Interview SWF II v. 21.6.1972, in: BPA/Abt. Nachrichten, a.a.O., Anhang VII, S. 1.
- 487) 6. Deutscher Bundestag, 195. Sitz., Sten.Ber. S. 11431 A; vgl. oben S. 100.
- 488) FAZ Nr. 132 v. 10.6.1972.
- 489) Interview SWF II, a.a.O.
- 490) Frankfurter Rundschau Nr. 89 v. 16.4.1968, S. 2.
- 491) FAZ Nr. 89 v. 16.4.1968.
- 492) So MdB Hanz (CDU/CSU), 6. Deutscher Bundestag, a.a.O., S. 11456 B.
- 493) Der Spiegel Nr. 39 v. 20.9.1971, S. 52.
- 494) Ebda.
- 495) Bundesinnenminister Genscher, 6. Deutscher Bundestag, 195. Sitzung v. 22.6.1972, in: Das Parlament Nr. 29 v. 15.7.1972, S. 11; vgl. auch Genschers Interview mit

dem Bonner Generalanzeiger v. 21.7.1972, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 107 v. 25.7.1972, S. 1392.

- 496) Bundesratssitzung v. 7.7.1972, in: Das Parlament, a.a.O., S. 12.
- 497) Berliner Morgenpost Nr.71 v. 24.3.1972.
- 498) 6. Deutscher Bundestag, 195. Sitz. v. 22.6.1972, in: Das Parlament, a.a.O.
- 499) MdB Hanz, 6. Deutscher Bundestag, 195. Sitzung v. 22.6.1972, Sten.Ber. S. 11458 A.
- 500) Meldung der Süddeutschen Zeitung v. 15.11.1972.
- 501) Vgl. J. Hirsch, a.a.O., S. 385 f.
- 502) Seine Gewalt benutzt der Staat nicht in erster Linie zum Schutze des Einzelkapitalisten bzw. des einzelnen Ausbeutungsverhältnisses, sondern zum Schutze der kapitalistischen Produktionsweise generell, die auf dem Ausbeutungsverhältnis beruht.
- 503) Vgl. Altvater, Zu einigen Problemen des Staatsinterventionismus, a.a.O., S. 5 ff.
- 504) Ebda., S. 9.
- 505) J. Hirsch, a.a.O., S. 27.
- 506) Agnoli, Überlegungen zum bürgerlichen Staat, a.a.O., S. 11.
- 507) K. Huber, Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz, Berlin 1963, S. 168 f.; Forsthoff, der die Diskussion um das Maßnahmegesetz nach dem Kriege eröffnete, hält für das Kennzeichen des Maßnahmegesetzes den Umstand, "daß es ein konkretes Ziel hat und daß dieses Ziel eine logische Priorität vor den im Gesetz getroffenen Maßnahmen hat"; E. Forsthoff, Über Maßnahmegesetze, in: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 221 ff. (233).
- 508) Huber, a.a.O., S. 179, Fn. 13.
- 509) Ebda., S. 177.
- 510) Zeidler, a.a.O., S. 15.
- 511) Ebda., S. 19 f.
- 512) Huber, a.a.O., S. 124.
- 513) BVerfGE 25, 1, 14 (Mühlengesetz), zit. bei M. Meessen, Maßnahmegesetze, Individualgesetze und Vollziehungsgesetze, in: DÖV, Mai 1970, H. 9/10, S. 314 ff. (315, Fn. 7).

- 514) Vgl. oben S. 198.
- 515) Huber, a.a.O., S. 179.
- 516) Ebda., S. 179 f.
- 517) Vgl. z. B. M. Bennhold, Rechtsstaat und sozialer Wandel, in: Rote Robe 2/1971, S. 50 ff.
- 518) Zeidler, a.a.O., S. 27.
- 519) Ebda., S. 23.
- 520) Die Frage, inwieweit sie möglicherweise "Mischungen" aus den Prinzipien rechtsstaatlicher Gesetzgebung und der Maßnahmegesetzgebung darstellen, kann rechtsdogmatischen Analysen vorbehalten bleiben. Hier kommt es darauf an, daß sich der Staat Eingriffsrechte verschafft, die situationsgebunden aktuell werden - insoweit entsprechen die Regelungen dem Maßnahmegesetzesbegriff; - andererseits haben die Gesetze insofern Allgemeingültigkeitscharakter, als sie nicht eine bestimmte Gruppe (wie z. B. beim Sozialistengesetz Bismarcks) betreffen, sondern ganz generell den "Verfassungsfeind" ins Visier nehmen -, eine Kategorie, die nicht weniger allgemein ist als die des "Straftäters" des Strafgesetzbuches.
- 521) Zeidler, a.a.O., S. 26.
- 522) BVerfGE 7, 282; 8, 71 (76); 8, 274 (307). Aus der Tatsache des Gesetzperfektionismus zieht Zeidler den verfehlten Schluß der "Massierung der Gewalt beim Parlament" (a.a.O., S. 26). Dieser Schluß entspricht formal-juristischer Denkweise. Tatsächlich jedoch kommt der überwiegende Teil der Gesetzgebungsinitiativen von Seiten der Regierung und der Ministerialbürokratie. Die Exekutive fügt sich ihren Handlungsspielraum mithin weitgehend selber zu und benutzt das Parlament bei diesem Verfahren weitgehend nur als Legitimationsinstanz. Die "Massierung der Gewalt" liegt deshalb nicht beim Parlament gegenüber der Verwaltung, sondern eher bei der zentralen Verwaltung gegenüber den regionalen und lokalen Verwaltungen.
- 523) 5. Deutscher Bundestag, 174. Sitz., Sten.Ber. S. 9325 D.
- 524) Ebda., S. 9339 B, C.
- 525) Diese Begriffe sollen hier lediglich die "politische Sphäre" bezeichnen, denn der nationalsozialistische Maßnahmestaat blieb - wie Fraenkel überzeugend nachgewiesen hat - im "gesellschaftlichen Bereich" des Handels und Wandels normengebunden. Eben deshalb nennt Fraenkel diesen Staat "Doppelstaat"; Fraenkel, Der Doppelstaat, a.a.O.

- 526) Vgl. oben S. 36.
- 527) Weshalb der parlamentarisch-demokratische Rechtsstaat möglicherweise die adäquate Form des bürgerlich-kapitalistischen Staates ist, kann an dieser Stelle nicht weiter untersucht werden.
- 528) L. Dierske, Grundriß der Polizeiverwendung, Lübeck 1950, S. 3.
- 529) Rede Genschers auf der Arbeitstagung des Deutschen Beamtenbundes am 10.1.1974, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 4 v. 11.1. 1974, S. 33.
- 530) Vgl. Einleitung, oben S. 16 ff.
- 531) Vgl. oben S. 194 ff.
- 532) Daß umgekehrt die Erhaltung der parlamentarischen Demokratie als Regierungsform nicht immer das Überlebensinteresse des Kapitals sein kann, zeigt der Übergang zum Faschismus in mehreren europäischen Ländern zur Rettung der kapitalistischen Produktionsweise.
- 533) In diesem Sinne ist dem Vertreter des bürgerlichen Parlamentarismus in der Tat "rot = braun".
- 534) Erst dann, wenn sich die Regierungsform selbst als nicht mehr fähig erweist, den Inhalt zu garantieren, entfällt das Schema der formalen Gleichbehandlung von "rechts" und "links", um die bürgerliche Staatsform als solche und ihren Inhalt zu retten. So geschehen im Deutschland des Jahres 1933 und 1945, als die parlamentarische Regierungsform von der nationalsozialistischen Herrschaft und diese wieder von der parlamentarischen Regierungsform abgelöst wurde, um den bürgerlichen Staat als solchen zu erhalten.
- 535) Vgl. BVerfGE 2, 12 f.; vgl. auch G. Leibholz, Der Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung, in: DVBl. 1951, S. 554 ff.
- 536) Es muß - entgegen weit verbreiteten Vorstellungen - immer wieder betont werden: Diese Verschleierung entspringt nicht der Gerissenheit bürgerlicher Politiker, sondern ist Ergebnis der Struktur selbst - so sehr, daß die politischen Akteure diesem Schein weitgehend selbst erliegen müssen.
- 537) 5. Deutscher Bundestag, 178. Sitzung, Sten.Ber. S. 9649 D.
- 538) Abendroth, Das Grundgesetz, a.a.O., S. 99.
- 539) Ebda., S. 104.
- 540) J. Seifert, Grenzen der freiheitlich demokratischen Grund-

ordnung, in: Frankfurter Rundschau Nr. 56 v. 6.3.1976, S. 14 - "Im Wortlaut".

541) Ebda.; vgl. ders., Grundgesetz und Restauration, a.a.O., S. 18.

542) Ebda., S. 8.

543) Vgl. etwa Abendroth, Das Grundgesetz, a.a.O., S. 63, wo er den Eingriff der amerikanischen Besatzungsmacht in die hessische Verfassungsgesetzgebung zuungunsten einer antikapitalistischen Norm beschreibt; vgl. oben, S. 160. - oder Seifert, Die Konkretisierung juristischer Emanzipationsformeln und ihre Grenze, in: ders., Kampf um Verfassungspositionen, a.a.O., S. 28 ff. (29), der bürgerliche Verfassungssysteme mit ihren geschriebenen Verfassungen als "Systeme der Zwischenlage" bezeichnet, die der Tendenz ausgesetzt seien, "entweder die politische Emanzipation einzuschränken oder aufzuheben oder die politische Emanzipation als Voraussetzung der Emanzipation der Arbeiterklasse zu begreifen und auszunutzen."

544) Vgl. oben S. 159 ff.

545) BK, Einleitung, S. 68.

546) Fromme, a.a.O., S. 212.

547) Ebda.

548) Otto, a.a.O., S. 135.

549) Ebda.

550) Ebda., S. 136.

551) K. Loewenstein, Verfassungslehre, 2. Aufl., Tübingen 1969, S. 93 f.

552) W.-D. Narr, CDU - SPD. Programm und Praxis seit 1945, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966.

553) Otto, a.a.O., S. 137.

554) Vgl. oben S. 167 f.

555) Seifert, Der Kampf um Verfassungspositionen - Wolfgang Abendroth zum 60. Geburtstag, in: ders., Kampf um Verfassungspositionen, a.a.O., S. 105 ff. (124).

556) Vgl. die wenigen in Artikel 79 III GG aufgeführten "essentials". Diese unterliegen selbstverständlich trotz ihrer f o r m a l e n Unveränderbarkeit der Interpretation und mithin i n h a l t l i c h e r Wandlung qua politischem Interessenkampf.

557) Seifert, Verfassungsregeln im politischen Konflikt, in:

Kampf um Verfassungspositionen, a.a.O., S. 83 ff. (88).

- 558) Karl Marx, Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte, in: MEW Bd. 8, Berlin 1972, S. 127.
- 559) Mit Ausnahme des Vorbehaltes in Art. 10 II GG; vgl. oben S. 35 ff.
- 560) Vgl. oben S. 144 ff.
- 561) Vgl. SAZ Nr. 5 v. 8.5.1975, Rechtsstaat und Berufsverbot, S. 6.
- 562) Ebda., S. 3.
- 563) Vgl. oben S. 23 ff.
- 564) Vgl. oben S. 26 ff.; Seifert, Verrechtlichte Politik und die Dialektik der marxistischen Rechtstheorie, a.a.O., S. 3 ff.; Bernhard Blanke/Wolf-Dieter Narr, "Kampf um die Verfassung" oder "sozialistische Strategie", in: links Nr. 73 (Januar) 1976, S. 56 ff.
- 565) Seifert, Verrechtlichte Politik ..., a.a.O., S. 4 f.
- 566) Blanke/Narr, a.a.O., S. 57.
- 567) Ebda.
- 568) Ebda.
- 569) Seifert, Verrechtlichte Politik ..., a.a.O., S. 10.
- 570) Vgl. oben, 2. Abschnitt.
- 571) Blanke/Narr, a.a.O.

LITERATURVERZEICHNIS

- Abendroth, Wolfgang, Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine politischen Probleme. Pfullungen 1966.
- Agnoli, Johannes und Peter Brückner, Die Transformation der Demokratie, Frankfurt/M. 1968.
- Agnoli, Johannes, Überlegungen zum bürgerlichen Staat, Berlin 1975.
- Albers, Detlev, Goldschmidt, Werner, Oehlke, Paul, Klassenkämpfe in Westeuropa, Reinbek 1971.
- Altwater, Elmar, Zu einigen Problemen des Staatsinterventionismus, in: Probleme des Klassenkampfes 3, Mai 1972, S. 1 ff.
- Altwater, Elmar, Die Veränderungen der Akkumulationsbedingungen des westdeutschen Kapitalismus, in: links Nr. 54/1974, S. 1 und 15 ff.
- Altwater, E., Hoffmann, J., Schoeller, W., Semmler, W., Zur Entwicklung des Kapitalismus in Westdeutschland, in: Handbuch 1, Perspektiven des Kapitalismus, hrsg. v. V. Brandes, Frankfurt/M.-Köln 1974
- Amtliche Veröffentlichungen. Diverse Veröffentlichungen der Referate für Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums des Innern, des Bundesministeriums der Justiz und des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
- Badstübner, Rolf, Restauration in Westdeutschland 1945-1949, Berlin 1965
- Baur, Ulrich, Der politische Streik unter besonderer Berücksichtigung der sog. Notstandsverfassung von 1968, Diss. Würzburg 1971
- Benda, Ernst, Die Notstandsverfassung, 8. bis 10. veränd. Aufl., München 1968
- Bennold, Martin, Rechtsstaat und sozialer Wandel, in: Rote Robe 2/71, S. 50 ff.
- Blanke, Bernhard/Jürgens, Ulrich/Kastendiek, Hans, Zur neueren Marxistischen Diskussion über die Analyse von Form und Funktion des bürgerlichen Staates. Überlegungen zum Verhältnis von Politik und Ökonomie, in: Probleme des Klassenkampfes Nr. 14/15, S. 51 ff.
- Blanke, Bernhard und Wolf-Dieter Narr, "Kampf um die Verfassung" oder "sozialistische Strategie", in: links Nr. 73 (Jan.) 1976, S. 56 ff.

Bulletin des Presse- und Informationsamtes der
Bundesregierung, Jahrgänge 1956 ff.

Bundesgesetzblatt, Teil I, Jahrgänge 1949/50 ff.

Clay, Lucius D., Entscheidung in Deutschland. Frankfurt/M.
1950

Dichgans, Hans, Eine verfassungsgebende Nationalversammlung?,
in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Jg. 1,
H. 3 (Dez. 1968)

Dichgans, Hans, Vom Grundgesetz zur Verfassung. Überlegungen
zu einer Gesamtrevision. Düsseldorf, Wien
1970

Dichgans, Hans, Ist unsere Verfassung tabu? Die Kritik an
dem Bonner Grundgesetz wächst, in: Die Zeit,
25. Jg., Nr. 9 v. 27.2.1970, S. 50.

Dierske, Ludwig (unter Mitwirk. v. Rudolf Bogs),
Grundriß der Polizeiverwendung, Lübeck 1950

Dierske, Ludwig, Die Geschichte des Bundesgrenzschutzes
(Hrsg. vom BMI), Teil I und II, Bonn 1967

Dürig, Günter/Evers, Hans-Ulrich,
Zur verfassungsändernden Beschränkung des
Post-, Telefon- und Fernmeldegeheimnisses,
2 Rechtsgutachten, Bad Homburg usw. 1969

Einwag, Alfred und Schoen, Gerd-Dieter, Bundesgrenzschutz-
gesetz, Kommentar, München 1973

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, hrsg. von
den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts,
Tübingen, 1. Band, 1952 ff. (BVerfGE)

Erhard, Ludwig, Wohlstand für alle (bearbeitet von Wolfram
Langer), 1. Aufl. Düsseldorf 1957

Erklärung der Bundesregierung zur Inneren Sicherheit,
Hrsg. vom Bundesminister des Innern, Referat
Öffentlichkeitsarbeit, Bonn 1972

Eschenburg, Theodor, Staat und Gesellschaft in Deutschland,
4. Aufl., Stuttgart 1960

Eschenburg, Theodor, Revision des Grundgesetzes? Anmerkungen
zu einem bemerkenswerten Vorschlag, in:
Die Zeit Nr. 26 v. 28.6.1968

Forsthoff, Ernst, Über Maßnahmegesetze, in: Forschungen
und Berichte aus dem öffentlichen Recht.
Gedächtnisschrift für Walter Jellinek,
1955, S. 221 ff.

- Fromme, Friedrich Karl, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur, Tübingen 1960
- Funk, Albrecht und Falko Werkentin, Materialien zur Entwicklung des innerstaatlichen Gewaltapparates, in: links Nr. 73 (Jan.) 1976, S. 45 ff.
- Fraenkel, Ernst, Der Doppelstaat, Frankfurt/M./Köln 1974 (Erstausgabe 1940, USA)
- Frisch, Peter, Überwachung radikaler Ausländergruppen, in: Das Parlament Nr. 42-43 v. 14.10.1972, S. 19.
- Gerstenberger, Heide, Elemente einer historisch-materialistischen Staatstheorie, in: Kritische Justiz 2/1972, S. 125 ff.
- Gerstenberger, Heide, Zur Theorie der historischen Konstitution des bürgerlichen Staates, in: Probleme des Klassenkampfes Nr. 8/9 1973, S. 207 ff.
- Glückert, Jürgen, Die Arbeitskampschutzklausel des Art. 9 Abs. 3 Satz 3 GG. Zugleich ein Beitrag zum Thema "Arbeitskampf und Notstandsverfassung", Berlin 1973
- Grundgesetz, Beck'sche Textausgabe, Stand 25.8.1972, 14. Aufl., München 1972
- Grundgesetz, Kommentar von Theodor Maunz, Günter Dürig, Roman Herzog (3. Aufl.), Bd. 1.2. (Loseblatt-Ausg.), München
- Habermas, Jürgen, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied 1962
- Habermas, Jürgen, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt/M., 2. Aufl. 1973
- Hannover, Heinrich, Notstandsverfassung: Legalisierung des Transformationsprozesses von der Formaldemokratie zur totalitären Klassenherrschaft. Blätter für deutsche und internationale Politik, 1968, S. 658 ff.
- Hartwich, Hans-Hermann, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, Köln und Opladen 1970
- Hauck, Manfred (Hrsg.), Die Verschärfung des Klassenkampfes in den entwickelten kapitalistischen Ländern, Potsdam-Babelsberg 1972
- Heller, Hermann, Staatslehre, Leiden 1963

- Hirsch, Joachim, Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals, Frankfurt/M. 1974
- Hoffmann, Reinhard, Innerer Notstand, Naturkatastrophen und Einsatz der Bundeswehr, in: Sterzel, D. (Hrsg.), Kritik der Notstandsgesetze, Frankfurt/M. 1968, S. 86 ff.
- Hofmann, Werner und Maus, Heinz (Hrsg.), Notstandsordnung und Gesellschaft in der Bundesrepublik, Reinbek 1967
- Hofmann, Werner, Die Krise des Staates und das Recht, in: Kritische Justiz Nr. 1/1968, S. 1 ff.
- Holz, Hans Heinz und Neuhöffer, Paul, Griff nach der Diktatur, Texte, Kommentare, Stellungnahmen zur geplanten Notstandsgesetzgebung, Köln 1965
- Huber, Konrad, Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz. Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 12, Berlin 1963
- Hueck-Nipperdey, Grundriß des Arbeitsrechts, 3. Aufl., Berlin/Frankfurt/M. 1965
- Huffschnid , Jörg, Die Politik des Kapitals, Konzentration und Wirtschaftspolitik in der BRD. 4. Aufl., Frankfurt/M. 1971
- Huster/Kraiker/Scherer/Schlotmann/Welteke, Determinanten der westdeutschen Restauration 1945-1949, Frankfurt/M. 1972
- Institut für Marxistische Studien und Forschungen (IMSF), Klassenkämpfe im kapitalistischen Europa, Frankfurt/M. Bd. 1, 1972
- Ipsen, Knut, Der Einsatz der Streitkräfte im Innern, DVBl. 1969, S. 396 ff.
- Jacobi, Müller-Jentsch, Schmidt, E. (Hrsg.), Gewerkschaften und Klassenkampf - Kritisches Jahrbuch '72, Frankfurt/M. 1972
- Jánossy, Franz, Das Ende der Wirtschaftswunder. Erscheinung und Wesen der wirtschaftlichen Entwicklung (Probleme sozialistischer Politik 12), Frankfurt/M. 1966
- Keidel, Dieter, Polizei und Polizeigewalt im Notstandsfall. Funktion, rechtliche Stellung und Befugnisse der Vollzugskräfte von Polizei, Bundesgrenzschutz und Bundeswehr, Berlin 1973
- Kommentar zum Bonner Grundgesetz (BK) von Abraham u. a., Hamburg 1954

- Leibholz, Gerhard, Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, DVBl. 1951, S. 554 ff.
- Leibfried, Stephan, Grundstrukturen und Grundprobleme des Staatshaushaltssystems am Beispiel zweier fortgeschrittener Industriestaaten (BRD, USA). - Beschreibung eines verwaltungswissenschaftlichen Projekts, Manuskript, Berlin Oktober 1971
- Leibholz/Rinck, Grundgesetz. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. 4. Aufl., Köln-Marienburg 1971
- Loewenstein, Karl, Verfassungslehre, 2. Aufl., Tübingen 1969
- Lukács, Georg, Geschichte und Klassenbewußtsein, Amsterdam 1967
- Martini, Winfried, Notstandsrecht nach der Verabschiedung. Die Sanktionierung des Streik- und Widerstandsrechts stimmt bedenklich, in: Politische Welt 1968, S. 9 ff.
- Marx, Karl, Grundrisse der Kritik der politische Ökonomie, Berlin 1953
- Marx, Karl, Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte in: Marx-Engels-Werke Bd. 8, Berlin 1972, S. 111 ff.
- Meesen, Karl Matthias, Maßnahmegesetze, Individualgesetze und Vollziehungsgesetze, in: Die öffentl. Verwaltung, Jg. 23, 1970, H. 9-10, S. 314 ff.
- Merve-Verlag, Que faire. Klassenkämpfe in Frankreich seit dem Mai 1968, Berlin 1972
- Narr, Wolf-Dieter, CDU-SPD. Programm und Praxis seit 1945, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966
- Nawiasky, Hans, Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart und Köln 1950
- Notstandsgesetze. Mit Stichwortverzeichnis und Kurzerläuterungen von Peter Römer. (Stand vom 15.11.1968) Neuwied 1968.
- Offe, Klaus, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie, Frankfurt/M. 1972
- Otto, Volker, Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn-Bad Godesberg 1971

Peter, Lothar, Klassenkämpfe in Frankreich heute,
Frankfurt/M. 1972

Pickshaus, Klaus und Raulf, Dieter, Klassenkämpfe in Groß-
britannien heute, Hrsg. v. IMSF, Frankfurt/M.
1973

Poulantzas, Nicos, Faschismus und Diktatur, München 1973

Poulantzas, Nicos, Politische Macht und gesellschaftliche
Klassen, Frankfurt/M. 1974

Presse: Berliner Morgenpost, Berlin
Das Parlament, Bonn
Die Zeit, Hamburg
Der Spiegel, Hamburg
Der Tagesspiegel, Berlin
Deutsche Nationalzeitung, München
Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt/M.
Frankfurter Rundschau, Frankfurt/M.
Handelsblatt, Düsseldorf
Industriekurier, Düsseldorf
Süddeutsche Zeitung, München

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Kommentar-
übersicht BPA und diverse Veröffentlichungen
der Abteilung Nachrichten

Preuß, Ulrich K., Legalität und Pluralismus, Frankfurt/M. 1973

Programm für die Innere Sicherheit für die Bundesrepublik
Deutschland, hrsg. vom Innenministerium
Rheinland-Pfalz im Auftrag der Ständigen
Konferenz der Innenminister/-senatoren des
Bundes und der Länder (IMK), o. O., März
1974

Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik
Deutschland, Teil I, hrsg. von der Ständigen
Konferenz der Innenminister/-senatoren des
Bundes und der Länder, o.O., Juni 1972

Protokolle des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages,
Bonn 1967 ff.

Redaktionskollektiv Gewerkschaften (J. Hoffmann, C. Neusüß,
W. Semmler), Zu einigen Aspekten der Klas-
senkämpfe in Westeuropa in den 60er Jahren
anhand aktueller Untersuchungen, in:
Probleme des Klassenkampfes Nr. 3/1972, S.
105 ff.

- Ridder, Helmut und Stein, Ekkehart, Der permanente Notstand, Göttingen, 3. Aufl. 1967
- Römer, Peter, Der belauschte Staatsbürger. Die rechtlichen Grenzen für das Tätigwerden der Ämter für Verfassungsschutz. Blätter für deutsche und internationale Politik 1968, S. 40 ff.
- Sax, Zum Verfahren in Staatsschutzsachen im Ausland, in: Juristenzeitung (JZ) 1964, S. 41 ff.
- SAZ (Sozialistische Assistentenzelle), Rechtsstaat und Berufsverbot, in: SAZ Nr. 5 v. 8.5.1975
- Schiller, Karl, Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society. (Kieler Vorträge N.F. 54), Kiel 1968
- Schmidt, Eberhard, Die verhinderte Neuordnung 1945-1952, Frankfurt/M. 1970
- Schmidt, Eberhard, Ordnungsfaktor oder Gegenmacht - die politische Rolle der Gewerkschaften, Frankfurt/M. 1971
- Schmidt, Ute und Tilman, Fichter, Der erzwungene Kapitalismus, Klassenkämpfe in den Westzonen 1945-1948. Berlin 1971
- Schneider, Hans, Polizeirecht. Rechtsvorschriften über das Polizeiwesen in Bund und Ländern, 1957
- Schoeller, W., Semmler, W., Hoffmann, J., Altvater, E., Entwicklungstendenzen des Kapitalismus in Westdeutschland (II), in: Probleme des Klassenkampfes Nr. 16/1974, S. 55 ff.
- Schumann, Michael u. a., Beispiel Septemberstreiks - Anfang der Rekonstruktionsperiode der Arbeiterklasse? Frankfurt 1971
- Seifert, Jürgen, Totalrevision: Drohung mit dem Verfassungsbruch, in: Kritische Justiz, H. 2/1969, S. 169 ff.
- Seifert, Jürgen, Kampf um Verfassungspositionen, Köln/Frankfurt/M. 1974
- Seifert, Jürgen, Grundgesetz und Restauration, Darmstadt und Neuwied 1974
- Seifert, Jürgen, Innerer Feind und Restauration - seine Bestimmung und Behandlung in der Geschichte der BRD, in: links Nr. 73 (Jan.) 1976, S. 25 ff.
- Sörgel, Werner, Konsensus und Interessen, Stuttgart 1969

- Stannick, Karl-Heinz, Das politische System der BRD 1961, 17. Aufl. (Frankfurt a. M. 1967), S. 1008 ff.
- Stern, Gustav, Beschränkungen an Wahlberechtigten in Frankreich, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1963, S. 324 ff.
- Sterzel, Dieter (Hrsg.), Kritik der Notstandsgesetze, Frankfurt M. 1968
- Sterzel, Dieter, Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, Ausschluss des Wahlzensus, in: Sterzel, D. (Hrsg.), Kritik der Notstandsgesetze, Frankfurt M. 1968, S. 24 ff.
- Strauß, Franz Josef, Die Finanzverfassung, München/Wien 1968
- Ver. Rudi, Reaktionen auf einen Verfassungsentwurf, Berlin und Neuwied 1967
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode bis 6. Wahlperiode, Drucksache Nr. 1000 des Bundestages zu den Straßburger Verhandlungen (Drucksachen), Bonn 1967 ff.
- Wassner, Robert, Staatsrechtlich, Arbeitsrecht, Arbeitskampf, in: Sterzel, D. (Hrsg.), Kritik der Notstandsgesetze, Frankfurt M. 1968, S. 45 ff.
- Weiß, Martin und Anneliese Werner, "Verfassungsreform" - Pläne in der BRD zum Zwischenbericht der "Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform", in: IPW-Berichte 7, 1975, S. 51 ff.
- Wiegrefe, Wilfried, Rechts- und Verfassungsstellung in der BRD seit 1968 auf dem Gebiet der "inneren Sicherheit", in: links Nr. 75 (Januar) 1970, S. 30 f.
- Zeidler, Karl, Maßnahmegesetz und "klassisches" Gesetz. Eine Kritik, Karlsruhe 1968
- Zwischenbilanz der Regierungsarbeit der sozialliberalen Koalition in der 7. Legislaturperiode, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 10 v. 27.1.1975 (Sonderausgabe)

Wilhelm F. Wiegreffe wurde am 9. August 1943 in Posen geboren.

Seit Oktober 1968 Studium der Politologie an der Freien Universität Berlin.

Juni 1973 Diplom.

August 1976 Promotion zum Dr. rer. pol.

